HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA VÀ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG Ở VIỆT NAM

THƯ VIỆN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TÀI CHÍNH TP.HCM
Số: 04820

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG – XÃ HỘI
Hà Nội - 2008

THAM GIA BIÊN SOẠN

PGS. TS Phạm Ngọc Dũng (Đồng chủ biên)

TS. Hoàng Thị Thuý Nguyệt (Đồng chủ biên)

TS. Bùi Tiến Hanh

Ths. Quách Thị Hồng Liên

Ths. Lê Thu Huyền

Ths. Đào Thị Bích Hạnh

Mã số: $\frac{12}{22 - 01}$

LỜI NÓI ĐẦU

Chính phủ Việt Nam đã đạt được những tiến bộ to lớn trong việc thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo trong những năm qua. Tuy nhiên, thách thức của cạnh tranh quốc tế khi Việt Nam gia nhập WTO buộc Chính phủ và doanh nghiệp phải có những cải cách mạnh mẽ trong quản lý tài chính hướng tới phân bổ nguồn lực theo kết quả hoạt động. Đối với lĩnh vực tài chính công quá trình tìm ra và áp dụng công nghệ mới của thế giới về quản lý ngân sách theo đầu ra, kết quả vẫn chủ yếu đang nằm trong quá trình thử nghiệm.

Trong thời gian qua, được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, các tổ chức quốc tế, các Bộ, các ngành, các địa phương đã triển khai nhiều hoạt động phục vụ cho việc đổi mới về quy trình, phương pháp và nội dung quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Nhiều phương pháp mới về xây dựng kế hoạch gắn với nguồn lực đã được thí điểm ở một số địa phương như: xây dựng kế hoạch theo chiến lược, xây dựng kế hoạch dựa vào kết quả hay xây dựng kế hoạch có sự tham gia. Trong lĩnh vực quản lý tài chính công nổi bật nhất là chương trình thực hiện giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về nhiệm vụ, nhân lực và nguồn lực tài chính đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp gắn với yêu cầu đánh giá kết quả

hoạt động. NSNN cũng đã và đang được thí điểm xây dựng dự toán theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) từ năm 2005 đối với cho 4 Bộ: Bộ Y tế, Bộ Giáo dục, Bộ Giao thông, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Từ năm 2006 chương trình tiếp tục mở rộng đối với 4 tỉnh, thành phố trong 64 tỉnh, thành phố của Việt Nam đó là: Hà Nội, Hà Tây, Bình Dương và Vĩnh Long. Mục tiêu của MTEF là nhằm đảm bảo việc sử dụng nguồn lực sẵn có theo kết quả một cách minh bạch, có sự gắn kết giữa kế hoạch và nguồn lực trong trung và dài hạn theo chiến lược quốc gia.

Những điểm hạn chế của cách quản lý chi tiêu công hiện hành theo kiểu ngân sách tăng dần hàng năm, thiếu tầm nhìn trung và dài hạn, tách rời giữa chi đầu tư và chi thường xuyên và đặc biệt là chỉ chú trọng đến đầu vào sẽ được từng bước loại trừ khi áp dụng MTEF và giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách, quản lý theo kết quả hoạt động.

Tuy nhiên, về lý luận cũng như thực tiễn ở các nước đều cho thấy để chuyển sang phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra đòi hỏi có nhiều thay đổi trong khuôn khổ luật pháp, thể chế, cách thức xây dựng và điều hành kế hoạch, ngân sách cũng như văn hoá quản lý theo hướng đảm bảo trách nhiệm giải trình về kết quả hoạt động.

Tổng kết, phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn ở một số quốc gia cũng như Việt Nam những năm gần đây trong quản lý NSNN và đặc biệt là trong xây dựng dự toán NSNN, tập thể tác giả hy vọng cuốn sách: "*Quản lý NSNN theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt Nam*" sẽ là tài liệu hữu ích cho các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách, các nhà quản lý tài chính công cũng như phục vụ giảng dạy và học tập ở các trường đại học kinh tế.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ và hỗ trợ tận tình từ Ban quản lý dự án Tài chính công Việt - Pháp, Bộ Tài chính và những ý kiến đóng góp quý báu của các đồng nghiệp khoa Tài chính công, Học viện Tài chính trong quá trình tập thể tác giả xây dựng cuốn sách này.

Quá trình phát triển phong phú, đa dạng của khoa học quản trị công nói chung và quản lý tài chính công nói riêng khiến cho cuốn sách khó tránh khỏi những thiếu sót, chúng tôi xin trân trọng và cảm ơn mọi góp ý của bạn đọc nhằm đảm bảo cho lần xuất bản sau được tốt hơn.

Tập thể tác giả

Năm 2008

Danh mục các chữ viết tắt

BHYT:	Bảo hiểm y tế
CIAP:	Ủy ban liên bộ kiểm toán các chương trình của Cộng hòa Pháp
DAC:	Ủy ban Hợp tác Phát triển
GD ĐT:	Giáo dục đào tạo
GTGT:	Giá trị gia tăng
HĐND:	Hội đồng nhân dân
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật bản
KH&ĐT:	Kế hoạch và Đầu tư
LĐTBXH:	Lao động thương binh xã hội
LOLF:	Luật ngân sách Nhà nước ngày 1/8/2001 của Cộng hòa Pháp
MTEF:	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
MTF&EF:	Khuôn khổ tài khóa và chi tiêu trung hạn
NN&PTNT:	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
NSĐP:	Ngân sách địa phương
NSNN:	Ngân sách Nhà nước
NSTW:	Ngân sách trung ương
ODA:	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD:	Tổ chức Hợp tác và phát triển Kinh tế
PAP:	Cam kết hiệu quả chương trình ngân sách
RAP:	Báo cáo hoạt động hàng năm
UBND:	Ủy ban nhân dân
WB:	Ngân hàng thế giới
WTO:	Tổ chức thương mại thế giới

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA

1.1. Tổng quan về quản lý NSNN theo kết quả đầu ra

1.1.1. Sự cần thiết của quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Trong phương thức quản lý ngân sách truyền thống, quá trình lập, chấp hành và quyết toán ngân sách chủ yếu dựa trên cơ chế kiểm soát chi phí đầu vào. Có nghĩa là các cơ quan quản lý ngân sách thiên về kiểm soát, không chế các khoản chi ngân sách theo các khoản mục chi (*chi bao nhiêu, chế độ và chính sách chi tiêu...).* Nhưng trong phương thức quản lý này, vấn đề quan trọng hơn là khối lượng sản phẩm dịch vụ cung ứng cho xã hội, so với chi phí chi ra (*hiệu quả*) chưa được đánh giá một cách chính xác. Bên cạnh đó, vấn đề chất lượng của các loại hàng hóa, dịch vụ công cung cấp phù hợp với yêu cầu của người sử dụng dịch vụ và mức độ đáp ứng (*hiệu lực*) cũng không thực sự được quan tâm. Đây chính là yêu cầu và mục tiêu của cải cách quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra.

Việc cải cách quản lý theo kết quả đầu ra nhằm hướng hoạt động của khu vực công xích lại gần với cách thức quản lý của khu vực tư nhân. Lúc này, các nhà quản lý và các nhà chính trị phải quan tâm đến kết quả đạt được sau khi tiêu những đồng tiền thuế của nhân dân. Biểu hiện cụ thể của phương thức quản lý này là tính hiệu quả và hiệu lực đối với vấn đề ban hành và thực thi các chính sách, vấn đề thiết lập và thực thi hệ thống luật pháp, cung cấp các dịch vụ công cần thiết cho xã hội từ nguồn NSNN.

Như vậy, có thể nói rằng vấn đề hiệu lực, hiệu quả chi tiêu ngân sách của phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra đó trở thành vấn đề trọng tâm trong cơ chế quản lý ngân sách của nhà nước.

Một lý do khác dẫn đến cần thiết phải tiến hành cải cách theo hướng chuyển sang phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, nhất là tại các nước đang phát triển là vấn đề sức ép của tính dân chủ, của trình độ phát triển kinh tế - xã hội.

Hoạt động của các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công ngày càng chịu sự kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ hơn, nghiêm ngặt hơn bởi người dân, các nhà đầu tư, các nhà tài trợ trong và ngoài nước. Nhu cầu được cung cấp các dịch vụ công

có chất lượng cao, chi tiêu ngân sách phải có hiệu quả cao[1] và vấn đề tính minh bạch, rõ ràng trong hoạt động của các cơ quan Nhà nước ngày càng tăng lên. Các nhà chính trị - những người lãnh đạo đất nước nhận thấy rằng, chiến lược hiệu quả nhất cho cuộc vận động tái đắc cử là đưa ra trước cử tri các kết quả hoạt động có hiệu quả trong nhiệm kỳ mà họ lãnh đạo.

Bên cạnh các nhà chính trị, công chúng và các nhà tài trợ cũng ngày càng quan tâm hơn đến hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Đây chính là một trong những yếu tố quan trọng nhất cho vấn đề tiếp tục thúc đẩy hoạt động đầu tư, nhất là các nhà đầu tư tư nhân. Kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, sự minh bạch và hiệu quả hoạt động, chất lượng của các dịch vụ công mà Chính phủ cung cấp là yếu tố tiên quyết trong các quyết định đầu tư vào một quốc gia. Có thể nói rằng, ngày nay việc xếp hạng chất lượng hoạt động của Chính phủ đã trở thành một hoạt động phổ biến, một yêu cầu tối thiểu trên các thị trường tài chính; điều này cũng giống như hệ thống xếp hạng rủi ro trên các thị trường tài chính.

Tóm lại, cải cách theo hướng chuyển sang phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là một yêu cầu tất yếu

---

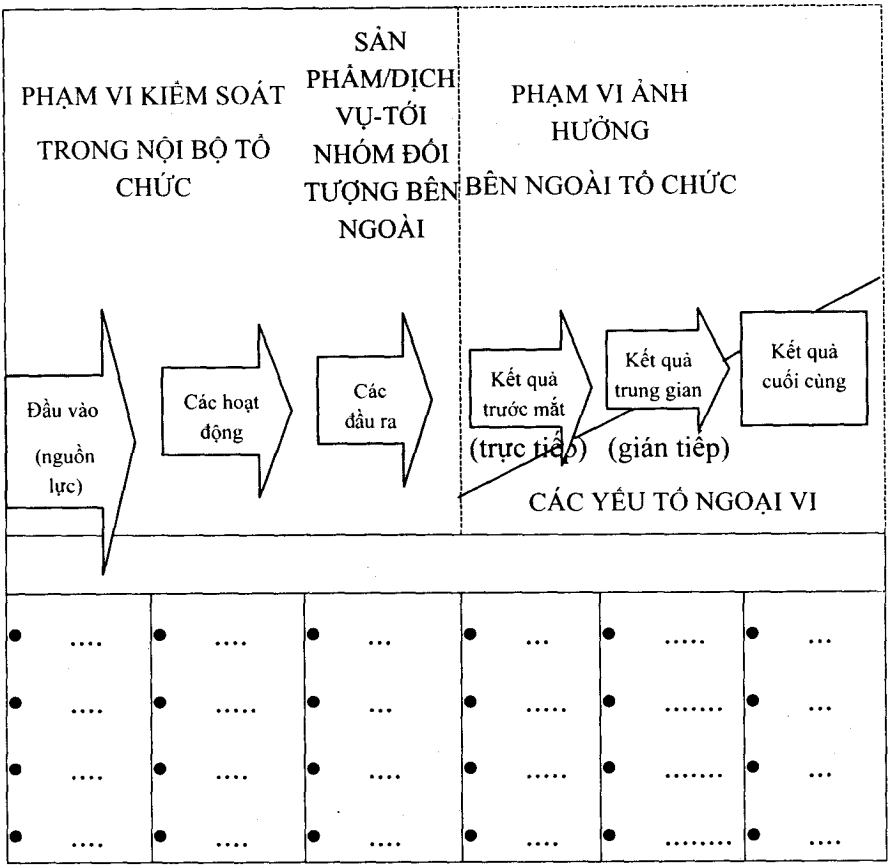
[1] Bao gồm cả hiệu quả về mặt kinh tế và hiệu quả về mặt xã hội

khách quan của quá trình phát triển nền kinh tế - xã hội, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn cần phải nâng cao hiệu quả của các khoản chi tiêu ngân sách.

1.1.2. Khái niệm cơ bản về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Trong phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, vấn đề quan trọng nhất chính là đánh giá được mức độ kết quả thực hiện của chính sách hay chương trình và đưa kết quả đầu ra là cơ sở để phân bổ ngân sách. Để có cơ sở cho việc phân tích, đánh giá, người ta xây dựng lên khung lô-gíc của một chính sách hay chương trình ngân sách đó:

Sơ đồ 1: Khung logic "chuỗi kết quả"



QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO ĐẦU VÀO	QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA
sách được quyết định bằng tổng các yếu tố đầu vào được mua sắm.	được cung cấp, tức là ngân sách được quyết định bởi giá cả được thanh toán cho các đầu ra được cung ứng.
Một khi ngân sách được thiết lập thì không có sự thay đổi những nhân tố đầu vào.	Sử dụng ngân sách đầu vào rất linh hoạt để tạo ra các đầu ra với giá cả và chi phí hợp lý.
Tập trung vấn đề vĩ mô ngắn hạn, lập ngân sách ngắn hạn, có sự tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.	Ngân sách được lập trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn.
Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất yếu.	Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất chặt chẽ
Sự kiểm soát ngân sách thông qua đánh giá các nhân tố đầu vào được mua sắm trong giới hạn ngân sách.	Ngân sách được kiểm soát bằng khối lượng thanh toán cho mỗi đầu ra phù hợp với kế hoạch phân bổ ngân sách đã được thông qua.
Người quản lý không có thông	Các cơ quan nhà nước quản lý

QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO ĐẦU VÀO	QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA
tin về kết quả đầu ra trong quá trình lập kế hoạch ngân sách.	ngân sách được cung cấp thông tin đầu ra và báo cáo kết quả thực tế đạt được. Chính phủ có được thông tin đầu ra của các đơn vị, cơ quan và đánh giá kết quả mong muốn.
Sự đánh giá chủ yếu dựa vào so sánh mức độ chi tiêu trong mỗi khoản mục đầu vào giữa kế hoạch với thực hiện hoặc giữa năm này với năm khác.	Sự đánh giá dựa vào tính hiệu quả và hiệu lực của hàng hóa công được cung cấp và so sánh với mục tiêu chính sách.
Quyền tự chủ của người quản lý trong quản lý chi tiêu ngân sách rất thấp.	Người quản lý được trao quyền tự chủ cao trong quản lý chi tiêu ngân sách.

1.1.4. Ý nghĩa của phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Qua sự phân tích về bản chất của phương thức quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra ở trên, có thể thấy rằng quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra góp phần đổi mới chính sách quản lý nguồn lực của khu vực công nhằm thiết lập 3 vấn đề

đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu đề ra của khu vực công. Trong xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra, thay vì việc phân bổ ngân sách dựa trên các yếu tố đầu vào, ngân sách sẽ được phân bổ trên cơ sở các đầu ra cụ thể được xác định và các đầu ra đó đã góp phần đạt được những mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ như thế nào.

Các nhà soạn lập ngân sách chịu sự chỉ đạo của các nhà chính trị khi xác định mục tiêu chiến lược phát triển nền kinh tế - xã hội của quốc gia từ đó hình thành mục tiêu cụ thể của các kế hoạch hoạt động của Chính phủ. Trên cơ sở các mục tiêu này để xác định "*chi phí tiêu hao*" cần thiết tạo ra các đầu ra; đồng thời tiến hành các biện pháp huy động nguồn thu để đảm bảo nhu cầu chi tiêu thực hiện các mục tiêu được lựa chọn.

Xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra bao hàm một chiến lược tổng thể nhằm đạt được những thay đổi quan trọng trong việc quản lý và đo lường công việc thực hiện của các cơ quan nhà nước so với mục tiêu đề ra. Nó bao gồm nhiều công đoạn như: xây dựng chiến lược, thiết lập mục tiêu, xác định khuôn khổ tài khóa, mô tả các đầu ra dự kiến, lựa chọn các chỉ số đánh giá...

- *Tổ chức chấp hành dự toán ngân sách* là bước tiếp theo nhằm biến kế hoạch thành hiện thực. Trong quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, các đơn vị sử dụng ngân sách có được quyền chủ động rất lớn và đi đôi với nó là trách nhiệm giải trình trong sử dụng nguồn lực tài chính được phân bổ. Việc kiểm soát không còn hướng tới kiểm tra tính tuân thủ theo từng mục chi của các cơ quan như: Kho bạc, Tài chính mà trao quyền cho đơn vị sử dụng ngân sách đảm bảo hiệu quả của việc tiêu tiền. Do đó, thay vì chỉ chú trọng cơ chế kiểm soát từ bên ngoài (*chủ yếu là kiểm soát của các cơ quan quản lý đối với đơn vị sử dụng ngân sách*), cơ chế kiểm soát nội bộ sẽ phải được thiết lập và tăng cường hoạt động.

Thay đổi công cụ kế toán cũng là một yêu cầu tất yếu của cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Phương pháp kế toán dựa trên cơ sở tiền mặt trong cơ chế quản lý ngân sách theo đầu vào không còn thích hợp nữa, và thay vào đó phương pháp kế toán dựa trên cơ sở dồn tích sẽ được sử dụng.

- *Quyết toán ngân sách* trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra có sự khác biệt so với quản lý ngân sách theo đầu vào trên các phương diện:

Thứ nhất: Cần đánh giá hiệu quả hoạt động của các đơn vị sử dụng ngân sách. Bao gồm việc tính toán số lượng, chất

THƯ VIỆN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TÀI CHÍNH TP.HCM
Số: 04820

lượng các hàng hoá, dịch vụ công mà đơn vị đó đã sản xuất và cung cấp cho xã hội, so sánh với chuỗi kết quả đầu ra đã cam kết trong kế hoạch.

Thứ hai: Phân tích hiệu quả chi tiêu ngân sách qua phân tích chi phí để sản xuất ra các đầu ra tương tự nhau giữa các đơn vị khác nhau và trong một đơn vị giữa các thời kỳ khác nhau.

Công tác đánh giá hiệu quả hoạt động và hiệu quả chi tiêu ngân sách ở các cơ quan Chính phủ phải được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục, đồng bộ và trên một hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ, trung thực. Hoạt động đánh giá được thực hiện bởi chính bản thân cơ quan, đơn vị cung ứng hàng hoá, dịch vụ công cho xã hội và của các cơ quan tài chính, kiểm toán nhà nước. Nói cách khác, cần phải xây dựng một cơ chế đánh giá một cách khoa học, bao gồm tự đánh giá hay đánh giá nội bộ và ý kiến đánh giá độc lập hay đánh giá từ bên ngoài. Ví dụ, đánh giá dịch vụ công có thể thông qua hình thức "*Phiếu đánh giá dịch vụ công*" của người thụ hưởng, của cộng đồng. Để thực thi có hiệu quả vấn đề này, cần thiết phải xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu và chế độ báo cáo, công khai thông tin thích hợp.

Trong khuôn khổ cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, các đơn vị phải lập báo cáo hàng năm cho cơ quan cấp trên, cần có các bản báo cáo sau:

+ *Báo cáo kết quả*:

Mục đích của báo cáo kết quả là phân tích: đầy đủ mối quan hệ giữa đầu ra và kết quả; xác định tất cả các kết quả phát sinh từ đầu ra; kết quả được miêu tả có thống nhất với mục tiêu của Chính phủ hay không; có những kết quả không mong đợi nảy sinh từ các đầu ra của đơn vị hay không...

+ Báo cáo đầu ra:

Để truyền tải thông tin hữu ích về hàng hóa, cũng như các nguồn lực và quá trình thực hiện cho các chủ thể bên ngoài, các đơn vị cần lập báo cáo về đầu ra. Báo cáo chi tiết đầu ra không nên đi vào phân tích quá chi tiết các đầu ra của đơn vị hoặc liệt kê một cách sơ lược các danh mục đầu ra mà nên xác định các đầu ra ở mức hợp lý.

Những khía cạnh cần cân nhắc để lập báo cáo đầu ra ở mức hợp lý bao gồm: các nguồn tài liệu liên quan đến các đầu ra để đạt được những kết quả dự kiến; cung cấp đầy đủ thông tin về cơ sở hoạt động của đơn vị để xác định trách nhiệm và quá trình cung ứng các đầu ra của đơn vị; các danh mục của các hoạt động được tổng hợp thành mỗi đầu ra cho mục đích báo cáo ngân sách, thì phải có tiêu thức đồng nhất.

+ Báo cáo chi phí:

Mục đích của báo cáo này là: cung cấp toàn bộ thông tin về chi phí; cung cấp cho người quản lý thông tin lựa chọn những người cung cấp đầu ra thay thế; hình thành cơ sở cho việc tài trợ thông qua tiến trình xây dựng dự toán ngân sách và phân bổ nguồn lực.

Tóm lại, mặc dù quy trình quản lý NSNN theo kết quả đầu ra vẫn bao gồm các khâu như quản lý NSNN hiện nay nhưng nội dung bên trong của từng khâu đã có sự thay đổi căn bản.

1.2. Quy trình xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra

Trong quy trình quản lý ngân sách, xây dựng dự toán ngân sách luôn được coi là công việc quan trọng để quản lý và điều hành tốt ngân sách Nhà nước. Xây dựng dự toán ngân sách còn được ví như trái tim của quản lý chi tiêu công tốt. Trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, quy trình xây dựng dự toán NSNN vẫn cần phải kết hợp hiệu quả giữa hai phương pháp: phân bổ từ trên xuống (top-down) và xây dựng từ dưới lên (bottom-up), nhằm đảm bảo dự toán NSNN một mặt phù hợp với khuôn khổ kinh tế - tài chính vĩ mô của một quốc gia trong từng thời kỳ, đồng thời đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân về các hàng hoá công cộng.

Xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gồm các bước công việc sau:

1.2.1. Xây dựng khuôn khổ dự toán ngân sách tầm vĩ mô

Việc xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra sẽ được bắt đầu từ việc xác định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, xác lập các mục tiêu chiến lược, các chỉ số đánh giá kết quả các chính sách và khuôn khổ tài khóa vĩ mô.

- Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội

Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhằm đưa ra những định hướng chính, những kết quả, kỳ vọng chủ yếu cần đạt được từ những hoạt động của Chính phủ trong một khoảng thời gian dài. Đây được xem là khuôn khổ chung cho việc thực hiện các chính sách của nhà nước tại các cơ quan, đơn vị. Do vậy, chiến lược phải đảm bảo tính ổn định tương đối và có thể áp dụng cho nhiều năm trung và dài hạn (5 năm và 10 năm).

Nội dung chính của chiến lược tập trung vào các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô như tăng trưởng kinh tế của cả nước; sự phát triển của các ngành, vùng; vấn đề lạm phát, thất nghiệp... Do đó, để xây dựng được chiến lược, đòi hỏi phải tiến hành rất

Bước tiếp theo là xác định trần ngân sách phân bổ cho việc thực hiện các mục tiêu chiến lược đã lựa chọn trong khuôn khổ khả năng chi ngân sách tổng thể. Vấn đề đặt ra ở đây là cơ cấu ngân sách kết quả đầu ra được thiết lập theo mô hình nào: ngân sách chương trình hay ngân sách phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước?

Nếu ngân sách được thiết lập theo chương trình, thì trần ngân sách cũng được phân bổ theo từng chương trình (*như kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp*). Mặt khác, cơ cấu ngân sách có thể thiết lập phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước (*như kinh nghiệm của Newzealand*). Như vậy, trần ngân sách sẽ được xác định cho các Bộ, ngành, địa phương. Khi xác định trần ngân sách cho các bộ, ngành, địa phương, vấn đề phối kết hợp giữa ngân sách cho chi tiêu thường xuyên và ngân sách cho chi đầu tư cần đảm bảo chặt chẽ nhằm hướng tới hiệu quả lâu dài của việc sử dụng ngân sách.

1.2.2. Xây dựng dự toán ngân sách tại cơ sở

Dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra sẽ được xây dựng từ đơn vị chi tiêu ngân sách cấp thấp nhất - gọi là đơn vị cơ sở, sau đó sẽ được tổng hợp lên trên theo bộ, ngành, địa phương. Trong giai đoạn xây dựng dự toán ngân sách tại các đơn vị cơ sở sẽ thể hiện rõ rệt sự khác biệt giữa quản lý ngân sách theo đầu vào và quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra.

Trong phương thức quản lý ngân sách truyền thống, việc xây dựng dự toán ngân sách chủ yếu để xác định số kinh phí ngân sách được cấp - "*để xin tiền*". Các đơn vị chi tiêu căn cứ vào hướng dẫn chi để xác định số tiền ngân sách cam kết cấp cho mình, mà chưa quan tâm đến cam kết ngược lại của đơn vị: đơn vị sẽ phải cung cấp các đầu ra cụ thể gì tương xứng với việc sử dụng số kinh phí được cấp đó. Như vậy, trong phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào, các vấn đề: Kinh phí ngân sách hàng năm được sử dụng tạo ra các hàng hóa, dịch vụ gì? Số lượng bao nhiêu? Chất lượng như thế nào? Có được cung cấp đúng thời điểm không? Tác động của việc tiêu dùng các hàng hóa dịch vụ đó của cộng đồng như thế nào?... ít được quan tâm khi xây dựng dự toán ngân sách. Ngược lại, trong cơ chế quản lý ngân sách theo đầu ra, xây dựng dự toán ngân sách cũng có thể được xem như việc soạn thảo một hợp đồng kinh tế giữa hai bên: Nhà nước và đơn vị chi tiêu. Đơn vị chi tiêu cam kết cung cấp các đầu ra xác định, còn Nhà nước sẽ cam kết "*mua*" các đầu ra đó với tổng giá thanh toán định trước (*Số kinh phí ngân sách sẽ được phân bổ cho đơn vị*).

Thông tin trong dự toán ngân sách sẽ chuyển từ mô tả đơn giản việc sử dụng ngân sách: bao nhiêu tiền chi cho con người, bao nhiêu tiền chi cho mua sắm tài sản... thành thông

tin mô tả hoạt động của đơn vị để chỉ ra rằng với ngân sách được phân bổ, làm thế nào có thể đạt được kết quả mong muốn một cách tốt nhất.

Tuy nhiên cần lưu ý, chúng ta không nên nhầm lẫn giữa "*ngân sách hướng tới đầu ra*" với "*ngân sách hóa đầu ra*". Ngân sách hướng tới đầu ra hàm ý rằng với giới hạn kinh phí ngân sách nhất định phải làm thế nào để có được các đầu ra theo cách tốt nhất, trong khi đó, ngân sách hóa đầu ra đồng nghĩa với việc càng vẽ ra nhiều đầu ra thì càng được phân bổ nhiều ngân sách.[2]

Xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra tại các đơn vị cơ sở cũng trải qua các bước: xác định chiến lược, mục tiêu hoạt động của đơn vị, xác định các kết quả đầu ra dự kiến và các chỉ số đo lường kết quả đầu ra.

- ***Xác định chiến lược, mục tiêu hoạt động*** của đơn vị nhằm lựa chọn đúng đắn thứ tự ưu tiên. Trên cơ sở chiến lược mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của quốc gia, chiến lược mục tiêu và xu hướng phát triển của ngành, chức năng nhiệm vụ

---

[2] Hướng dẫn phương pháp luận cho việc áp dụng luật Ngân sách 1 tháng 8 năm 2001 (LOLF) – La Demarche de performance: strategie, objectifs, indicateurs – Cộng hòa Pháp

của đơn vị để xác định chiến lược hoạt động của đơn vị. Từ đó lựa chọn được các mục tiêu ưu tiên.

- Xác định các kết quả đầu ra của đơn vị.

Trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, một vấn đề rất quan trọng là phải xác định được các kết quả đầu ra của từng hoạt động cụ thể. Việc xác định kết quả đầu ra được dựa trên các nguyên tắc sau:

Thứ nhất: Tập trung vào yếu tố cung ứng cho bên ngoài, gắn với tính chất của kết quả đầu ra cuối cùng.

Mục đích hoạt động của các cơ quan, đơn vị thuộc khu vực công là sản xuất ra các hàng hoá, dịch vụ để cung cấp cho nền kinh tế, cho xã hội, do đó việc xác định kết quả đầu ra cần tập trung vào tính chất "*cung ứng cho bên ngoài*", cung ứng cho xã hội. Biểu hiện cụ thể của nguyên tắc này là việc xác định kết quả đầu ra phải: (i) Phản ánh được những thứ mà người mua quan tâm và kỳ vọng từ hoạt động của cơ quan cung cấp hàng hoá và dịch vụ; (ii) Gắn với các hàng hoá dịch vụ cuối cùng cung cấp cho bên ngoài mà không đơn thuần chỉ là quy trình sản xuất và các yếu tố đầu vào.

Cũng giống như trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường, không phải doanh nghiệp sản xuất cái mình có mà phải sản xuất cái thị

trường cần. Các cơ quan Nhà nước được thành lập nhằm mục đích hình thành một hệ thống quản lý nền kinh tế, sản phẩm do hệ thống các cơ quan Nhà nước sản xuất ra là các hàng hoá, dịch vụ công nhằm thoả mãn nhu cầu của xã hội, nhằm quản lý vĩ mô nền kinh tế - xã hội một cách có hiệu quả. Do vậy, các hàng hoá, dịch vụ này cũng phải xuất phát từ nhu cầu của nền kinh tế, của xã hội và hướng vào việc đáp ứng các nhu cầu này.

Xuất phát từ nguyên tắc trên, nảy sinh vấn đề thông tin về quá trình sản xuất và cung cấp các hàng hoá, dịch vụ công và thông tin phản hồi của nền kinh tế, xã hội trong quá trình tiêu thụ các hàng hoá, dịch vụ công. Những thông tin này là rất cần thiết để thúc đẩy mối quan hệ chỉ đạo giữa người chủ *(Nhà nước)* và người đại diện (*cơ quan, đơn vị cung cấp hàng hoá dịch vụ công*) và vấn đề kiểm tra, giám sát của xã hội. Qua đó, Nhà nước xác định số lượng và chất lượng hàng hoá, dịch vụ công cần sản xuất, xác định nên uỷ thác nguồn lực cho người sản xuất nào cũng như xác định và đánh giá chi phí bỏ ra để thực hiện những công việc này.

Thứ hai: Phân biệt giữa hoạt động và kết quả đầu ra.

Cần phải có sự phân biệt tương đối rõ ràng giữa hoạt động và kết quả đầu ra trong quản lý thực hiện. Ví dụ, nếu xem

số trẻ em được chăm sóc hằng ngày là kết quả đầu ra thì các hoạt động ở đây chính là sự chăm sóc, công tác vệ sinh và dạy dỗ trẻ. Sự phân biệt này sẽ có ý nghĩa thực tế nếu thực hiện phân bổ chi phí theo kết quả đầu ra bởi vì chi phí thường được gắn liền với hoạt động hoặc nhóm các hoạt động. Những loại hình hoạt động khác nhau không nên được đưa vào trong một kết quả đầu ra, thậm chí ngay cả khi các hoạt động này cùng nhằm đạt đến một tác động cuối cùng, được sử dụng bởi cùng một hay nhiều nhóm người tiêu dùng, được sản xuất trên cùng một địa bàn và được sản xuất bởi cùng một đội ngũ nhân viên hoặc một đơn vị trong cơ quan cung ứng đó.

Thứ ba: Có thể kiểm soát được bởi chính các nhà sản xuất.

Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra thường hướng tới việc giao quyền chủ động hơn cho các nhà quản lý, nhưng để có được sự chủ động này thì họ phải chịu trách nhiệm đối với các kết quả đầu ra. Như vậy, kết quả đầu ra cần phải được xác định cụ thể thì các nhà sản xuất mới có khả năng cung ứng được các kết quả đầu ra đúng với yêu cầu. Nói cách khác, các cơ quan, đơn vị cung ứng hàng hoá, dịch vụ cần phải kiểm soát được kết quả đầu ra.

Từ nguyên tắc này nảy sinh một số vấn đề sau: (i) Xác định một cách chính xác bản chất và những thuộc tính của kết

quả đầu ra; (ii) Trao thêm quyền cho người đứng đầu các cơ quan, đồng thời gắn tính trách nhiệm của họ ít nhất là cũng gắn với các kết quả đầu ra, để từ đó có được sự kiểm soát cần thiết; (iii) Phân công, phân cấp một cách rõ ràng và (iv) Xác định nhà cung ứng khác thay thế cũng có thể kiểm soát tốt hơn nguồn lực. Tuy nhiên các kết quả đầu ra không nên được xác định ở mức độ quá chi tiết, vì nếu không nó sẽ làm cho cơ quan đó mất đi sự linh hoạt trong quản lý trong việc lựa chọn yếu tố đầu vào và cách thức tiến hành.

Thứ tư: Phải bao hàm được toàn bộ các loại hàng hoá, dịch vụ do cơ quan, đơn vị sản xuất.

Việc xác định kết quả đầu ra cần xem xét đến toàn bộ các loại hàng hoá và dịch vụ và quy mô hoạt động của một cơ quan, đơn vị. Mục đích của nguyên tắc này nhằm bảo đảm tập trung nguồn lực cho những hoạt động cần thiết, nói cách khác là có sự ưu tiên trong bố trí kinh phí ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ. Việc xác định một cách toàn diện sẽ miêu tả được đầy đủ quy mô hoạt động của một cơ quan. Trong quan hệ với việc đánh giá hoạt động, nguyên tắc này có thể được điều chỉnh để xem xét đến tất cả các nội dung quan trọng liên quan đến quá trình hoạt động của cơ quan, đơn vị trong việc cung ứng các kết quả đầu ra.

Thứ năm: Có thể đo lường được hoặc ít nhất cũng có thể thẩm định được.

Khi nhà sản xuất không hoàn thành được nhiệm vụ đề ra, cần phải xác định được đâu là nguyên nhân của vấn đề. Để làm được điều này, việc xác định kết quả đầu ra phải đưa ra được các chuẩn mực rõ ràng về cách thức đánh giá hoạt động từ trước khi giao tiền cho nhà sản xuất.

Có hai nội dung quan trọng cần chú trọng: (i) Các thông tin báo cáo phải phản ánh được nội dung của những vấn đề cần quan tâm; (ii) Các thông tin này được báo cáo một cách chính xác. Để có được đầy đủ thông tin, cần phải có một hệ thống thông tin cập nhật định kỳ và có hệ thống. Những thông tin có được từ các hệ thống thông tin này sẽ giúp các cơ quan, đơn vị báo cáo về tiến độ thực hiện của mình một cách chính xác, kịp thời, qua đó có thể so sánh kết quả hoạt động của mình qua các thời kỳ khác nhau. Một vấn đề quan trọng khác cần đề cập đến là xử lý như thế nào đối với các hoạt động mà không thể đo lường được. Nguyên nhân của việc không thể đo, đếm này có thể là do các kết quả đầu ra là vô hình, hoặc là quá tốn kém để tiến hành việc đo, đếm kết quả đầu ra.

Mục đích cuối cùng của nguyên tắc này là tạo điều kiện cho người cấp tiền có thể đánh giá được là liệu các kết quả đầu

ra có thực sự được cung ứng theo các tiêu chuẩn đặt ra hay không.

Thứ sáu: Công khai thông tin đầy đủ cho người sử dụng về các tiêu chuẩn của kết quả đầu ra, nhất là các Bộ trưởng, đại biểu Quốc hội, người dân và các bộ ngành quản lý.

Việc xác định các kết quả đầu ra cần phải công khai cho những người sử dụng những thông tin, tạo điều kiện cho họ tham gia vào quá trình theo dõi, đánh giá và giám sát kết quả hoạt động của các cơ quan, đơn vị.

- Xác định các chỉ số đo lường đánh giá kết quả đầu ra

Các kết quả đầu ra kỳ vọng của đơn vị sẽ được đo lường cụ thể bằng các chỉ số (Indicators) do đơn vị xây dựng. Các chỉ số này sẽ được thẩm định bởi một cơ quan có thẩm quyền nhằm đảm bảo: (i) sự phù hợp giữa chỉ số với đầu ra mà đơn vị cam kết (ví dụ: đầu ra của một trường học là học sinh được đào tạo thì không thể sử dụng chỉ số đo lường là mức độ hài lòng đối với căng tin của trường); (ii) tính hữu dụng của các chỉ số, nghĩa là chỉ số đó có thể được sử dụng thường xuyên hay không? có đảm bảo khả năng so sánh được theo thời gian hay không? nó có rõ ràng, dễ hiểu, dễ nắm bắt hay không? (iii) tính bền vững của các chỉ số, nghĩa là các chỉ số phải đảm bảo tính ổn định, độc lập - không phụ thuộc vào

những thay đổi về mặt tổ chức và phải đảm bảo độ tin cậy; (iv) khả năng có thể xác minh, kiểm định các chỉ số, nghĩa là các thông tin liên quan đến việc xây dựng, tính toán các chỉ số phải dễ dàng tiếp cận và phải đảm bảo độ tin cậy.

Kết quả đầu ra của đơn vị sẽ được nhận dạng rất cụ thể theo các thông tin về số lượng (bao nhiêu đầu ra dự kiến thực hiện); chất lượng (đầu ra đó tốt như thế nào); thời gian cần thiết để hoàn thành và chi phí đơn vị là bao nhiêu. Dưới đây là minh họa đơn giản về một bản dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra của một đơn vị thuộc khu vực công:

Bảng 1: Dự toán chi Ngân sách Nhà nước

Đơn vị: Sở địa chính X

Năm: XXXX

Đầu ra	**Chất lượng**	**Số lượng**	**Chi phí trung bình**	**Tổng chi phí**
Giao dịch đăng ký đất đai	Lỗi tính trên 100 giao dịch (1%)	30.000	1,5	45.000
Cung cấp tài liệu về nhà đất	Lỗi tính trên 100 tài liệu (1,5%)	65.000	0,2	13.000
Tư vấn khách hàng	Sự hài lòng của khách hàng (85%)	4.000	5,5	22.000

Như vậy, dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra của đơn vị không đơn thuần chỉ là một bảng liệt kê các mục chi, số tiền chi mà đã trở thành một tập tài liệu mô tả chiến lược mục tiêu hoạt động của đơn vị trong kỳ ngân sách, các kết quả đầu ra kỳ vọng được biểu hiện cụ thể về số lượng, chất lượng, chi phí đơn vị và thời gian hoàn thành.

1.2.3. Thảo luận, tổng hợp và phê chuẩn dự toán ngân sách Nhà nước

Đây là bước cuối cùng nhằm hình thành nên bản dự toán ngân sách tổng hợp theo kết quả đầu ra.

Trước hết, hệ thống chỉ số đo lường kết quả đầu ra của tất cả các đơn vị chi tiêu đã được thẩm định bởi cơ quan có thẩm quyền. Điều này cũng đồng nghĩa với việc thẩm định các kết quả đầu ra kỳ vọng của các đơn vị chi tiêu khi sử dụng số kinh phí sẽ được phân bổ. Các kết quả đầu ra đó có thể là sự kế thừa tiếp tục của năm ngân sách trước hoặc cũng có thể là các sáng kiến mới của đơn vị, nhưng vấn đề là phải trong giới hạn trần ngân sách để đảm bảo tính hệ thống.

Trong các kỳ thảo luận ngân sách theo kết quả đầu ra, việc sử dụng kinh phí ngân sách đã được minh chứng cụ thể bằng các kết quả đầu ra hướng tới. Điều đó cũng có nghĩa là

các thông tin cung cấp trong dự toán ngân sách sẽ cho phép hiểu được chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước là gì? Để thực hiện các chiến lược đó phải bắt đầu bằng những mục tiêu ưu tiên nào? Các kết quả dự kiến đạt được là gì? Và như vậy ngân sách có được sử dụng tốt hay không?

Tuy nhiên tính hiệu quả của sử dụng ngân sách không chỉ phụ thuộc vào một bản dự toán ngân sách tốt. Trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, việc tăng cường tính tự chủ của các đơn vị cơ sở cần phải được gắn với nâng cao trách nhiệm giải trình và hệ thống theo dõi đánh giá phù hợp.

1.3. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

1.3.1. Kinh nghiệm Cộng hòa Pháp

1.3.1.1. Khái quát chung

Cũng như nhiều nước trên thế giới, Cộng hòa Pháp đã và đang thực hiện công cuộc cải cách mạnh mẽ nền hành chính Nhà nước, được biết đến với thuật ngữ "Hiện đại hóa Nhà nước". Luật NSNN ngày 1 tháng 8 năm 2001 (LOLF - Loi Organique relative aux Lois de Finances) được xem là một dấu ấn quan trọng trong lịch sử của nước Pháp vì nó dẫn đến

những thay đổi sâu sắc toàn bộ cơ cấu tài chính công[3] cũng như sự vận hành của hệ thống nhà nước từ thể chế chính trị đến quản lý hành chính. Luật mới[4] không thuần tuý là việc cải cách tài chính công. Rộng hơn, đó chính là "*một thoả ước mới của xã hội về tài chính công, nền tảng của cải cách Nhà nước*" (Michel Bouvier)[5], hướng tới một mục tiêu đầy đủ hơn cải cách tài chính công là điều kiện tiên quyết để cải cách nhà nước.

Luật Ngân sách ngày 1/8/2001 đưa ra các quy định mới về xây dựng và chấp hành NSNN với tham vọng chuyển từ phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào (*theo phương tiện*) sang quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Cho đến trước năm 2006 (*Luật này đã được áp dụng cho việc xây dựng và thực hiện ngân sách từ 1/1/2006*) dự toán NSNN được xây

---

[3] Tài chính công của Pháp bao gồm: Tài chính nhà nước, tài chính địa phương, tài chính quĩ bảo hiểm xã hội

[4] Theo lịch sử truyền thống của Pháp việc đề xuất Luật là do chính phủ (cơ quan hành pháp) tiến hành nhưng việc sửa đổi và ban hành luật (LOLF) là đề xuất của Nghị viện (cơ quan lập pháp)

[5] Giáo sư trường Đại học Paris I Panthéon-Sorbonne; Giám đốc Tạp chí Pháp về tài chính công và Giám đốc cơ quan nghiên cứu châu Âu về tài chính công (GERFIP), bài giảng tại hội thảo "Cải cách tài chính công", Bộ Tài chính, 2004

dựng và xem xét chủ yếu tập trung vào mức độ thu, chi ngân sách mà chưa thể hiện sự quan tâm đến kết quả thực hiện ngân sách đạt được là gì. Vì vậy, dự toán NSNN dù được lập cho 850 mục chi với dung lượng khoảng 20.000 trang cũng mới chỉ xem xét đến việc chi bao nhiêu cho các Bộ, trong mỗi Bộ sẽ bao gồm các khoản chi cho con người là bao nhiêu, chi cho hoạt động là bao nhiêu... mà chưa thể đưa ra được câu trả lời cho câu hỏi: ngân sách đó hướng vào các kết quả mong muốn gì? có đạt được không?

Luật ngân sách mới quy định khi xây dựng dự toán ngân sách phải tập trung thảo luận về những mục tiêu cần đạt được, về mối quan hệ giữa thu, chi ngân sách và hiệu quả thực hiện các chính sách của Nhà nước.

Các nội dung cơ bản liên quan đến quản lý, điều hành NSNN được thể hiện trong luật: **Một là:** chuyển từ phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào sang quản lý dựa trên kết quả; quy định trách nhiệm đồng thời đảm bảo sự chủ động trong các hoạt động của các cơ quan nhà nước các cấp; **Hai là:** Đảm bảo tính minh bạch về thông tin ngân sách thông qua việc tăng cường và chuẩn hóa quyền kiểm tra giám sát và đánh giá của Nghị viện cũng như nâng cao chất lượng thông tin của Tòa kiểm toán (Thẩm kế viện) với vai trò là "phụ tá" của Nghị viện; giao quyền thẩm tra và xác nhận báo cáo quyết toán ngân

sách cho Tòa Kiểm toán; quy định các căn cứ để cấp phát ngân sách từ 1 euro phải được giải trình; **Ba là:** Cải tiến các công cụ quản lý, cung cấp thông tin thông qua việc sửa đổi mục lục ngân sách nhà nước; cải cách kế toán công, ban hành chuẩn mực kế toán công.

1.3.1.2. Cơ cấu NSNN theo Luật ngân sách ngày 1/8/2001

Một trong những nội dung cải cách NSNN nhằm chuyển từ cơ chế quản lý ngân sách theo đầu vào sang cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là sự thay đổi cơ bản cơ cấu ngân sách Nhà nước. Theo đó, NSNN sẽ được tổ chức lại: kinh phí ngân sách không còn được phân bổ theo tính chất các khoản chi (*theo mục chi*) mà theo theo mục đích của các khoản chi và được cấp phát trọn gói - ngân sách theo chương trình. NSNN được cơ cấu theo ba cấp như trình bày dưới đây:

- Cấp vĩ mô, ngân sách được phân bổ theo **nhiệm vụ *(mission)*** chi bao quát các lĩnh vực hoạt động chính của Nhà nước như: giáo dục, y tế, an ninh quốc phòng... Ở cấp độ này, dự toán ngân sách được Nghị viện thông qua cho từng nhiệm vụ chi ngân sách, tùy theo mục đích hướng tới trong chính sách vĩ mô của Nhà nước. Có nhiệm vụ chi chỉ thuộc một bộ nhưng cũng có các nhiệm vụ chi thể hiện sự phối kết hợp giữa nhiều bộ (*nhiệm vụ chi liên bộ*). Mỗi nhiệm vụ chi ngân sách lại bao gồm các **chương trình *(programme)***. Một bộ có thể

đảm trách nhiều chương trình nhưng không tồn tại chương trình liên bộ. Các nhiệm vụ chi NSNN do Chính phủ đề xuất và Nghị viện có quyền điều chỉnh việc phân bổ ngân sách giữa các chương trình trong cùng một nhiệm vụ chi.

- Ở cấp độ ***chương trình (programme),*** ngân sách chương trình xác định trách nhiệm thực hiện các chính sách cụ thể của Nhà nước. Mỗi chương trình bao gồm một tập hợp các ***hoạt động (action)*** thống nhất được giao cho một người chịu trách nhiệm ***(Responsable)***. Người chịu trách nhiệm chương trình tiếp nhận một khoản ngân sách trọn gói trong đó có giới hạn tối đa mức chi cho con người. Người chịu trách nhiệm chương trình được chủ động quản lý, sử dụng khoản ngân sách đó nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đã định trước. Trong mỗi chương trình, kinh phí tiết kiệm được từ khoản chi cho con người có thể được điều chuyển để chi cho các hoạt động khác nhưng không được làm ngược lại.

- Ở cấp ***hoạt động (action),*** mục tiêu của chương trình được cụ thể hóa và thông tin về ngân sách được thể hiện theo mục đích sử dụng cuối cùng.

1.3.1.3. Quy trình xây dựng dự toán ngân sách Nhà nước

Việc áp dụng Luật NSNN ngày 1/8/2001 (LOLF) tất yếu dẫn đến phải thay đổi cơ bản quy trình xây dựng NSNN

của Cộng hòa Pháp. Thay vì chỉ tập trung vào liệt kê, mô tả các khoản chi tiêu NSNN theo tính chất trong cơ chế quản lý ngân sách theo đầu vào, quy trình xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra cần phải ưu tiên tập trung vào xem xét các chiến lược, mục tiêu, các kết quả đầu ra của việc sử dụng ngân sách cùng những chỉ số (*indicateurs*) phục vụ cho việc đo lường, đánh giá kết quả.

Chiến lược, mục tiêu, chỉ số và các kết quả cần đạt được sẽ được xác định cho từng ***chương trình,*** và được trình bày trong Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách (*PAP-Projet annuel de performance*). Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách được xây dựng cho từng chương trình, bao gồm các nội dung: (i) Mô tả chiến lược thực hiện của chương trình; (ii) Giới thiệu các mục tiêu hướng tới; (iii) Giới thiệu các chỉ số nhằm đo lường, đánh giá kết quả và (iv) Giải trình căn cứ, mục đích sử dụng từng đồng ngân sách được cấp. Chất lượng các thông tin cung cấp trong Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách được đánh giá bởi Ủy ban kiểm toán liên bộ các chương trình (*CIAP - Commite interministeriel d'audit des programmes*). Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách là tài liệu giải trình bắt buộc đính kèm dự toán ngân sách hàng năm.

tiêu mang tính chiến lược và các kết quả dự kiến đạt được. Hơn nữa, việc lựa chọn mục tiêu và kết quả dự kiến có dựa trên quá trình nghiên cứu, phân tích kết quả thực hiện của năm ngân sách trước thể hiện trong Báo cáo kết quả chương trình ngân sách hàng năm (*RAP - Rapport annuel de Performance*). Báo cáo kết quả chương trình ngân sách có kết cấu tương tự Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách và là tài liệu giải trình bắt buộc kèm theo báo cáo quyết toán ngân sách chương trình.

Quy trình xây dựng dự toán ngân sách mới mang lại một cơ hội để tăng cường tính hiệu quả trong hoạt động quản lý và điều hành NSNN thông qua thời gian biểu sau:

- Vào tháng 1: Chính phủ xây dựng chiến lược tổng thể về tài chính công. Xác định khuôn khổ tài khóa tổng thể.

- Trong tháng 2 và tháng 3: Các bộ chi tiêu xây dựng các đề xuất ngân sách trên cơ sở chiến lược tổng thể về tài chính công (*khuôn khổ tài khóa tổng thể*) của Chính phủ.

- Trong tháng 4 và tháng 5: Chính phủ giao trần kinh phí cho các ***nhiệm vụ***.

- Từ tháng 6 đến tháng 9 là khoảng thời gian làm việc của Quốc hội. Trong khuôn khổ *Thảo luận định hướng ngân sách,* Quốc hội yêu cầu Chính phủ giải trình về các ***nhiệm vụ,***

chương trình và hoạt động chi tiết về các mục tiêu hướng tới và các chỉ số đo lường kết quả.

- Cuối tháng 9, Chính phủ tổng hợp dự toán ngân sách, Hội đồng Bộ trưởng thông qua dự toán ngân sách và đệ trình dự toán ngân sách lên Quốc hội.

- Từ tháng 10 đến tháng 12, trong khuôn khổ thảo luận ngân sách, Quốc hội sẽ thảo luận và phê chuẩn dự toán ngân sách.

Các giai đoạn thực hiện cụ thể nhằm xây dựng NSNN được thể hiện ở bảng sau:

Giai đoạn	**Đơn vị thực hiện**	**Công việc**
Giai đoạn chuẩn bị ban đầu	Vụ ngân sách Bộ Tài chính	Đưa dự toán ngân sách hàng năm vào kế hoạch trung hạn (cho 3 năm tiếp theo) Phân tích chi tiết chấp hành ngân sách của năm trước nhằm chuẩn bị cho thảo luận ngân sách với các bộ chi tiêu, đặc biệt tập trung vào đánh giá các kết quả đạt được bằng cách so sánh chúng với mục tiêu, chỉ số đánh giá đã được xây dựng

Giai đoạn	Đơn vị thực hiện	Công việc
Định hướng phát triển kinh tế	Thủ tướng Chính phủ Vụ ngân sách Bộ Tài chính	Xác định chiến lược tổng thể về tài chính công Công văn hướng dẫn cho từng bộ chi tiêu
Giai đoạn thảo luận ngân sách	Vụ ngân sách Bộ Tài chính Các Bộ khác	Hội thảo về cơ cấu kinh tế và Hội thảo về ngân sách : đánh giá triển vọng ngân sách trong khuôn khổ các nhiệm vụ
	Thủ tướng Chính phủ Vụ ngân sách Bộ Tài chính	Công văn ấn định trần chi tiêu cho từng bộ Giới hạn trần chi tiêu này cũng được trình trước Quốc hội
	Vụ ngân sách Bộ Tài chính Các Bộ khác	Hội thảo quản lý công về tính hiệu quả của hoạt động và hệ thống các tài liệu ngân sách đệ trình Quốc hội, bao gồm danh mục các mục tiêu hướng tới, các chỉ số đo lường kết quả

Giai đoạn	Đơn vị thực hiện	Công việc
Định hướng phát triển kinh tế	Chính phủ Quốc hội	-Xem xét Báo cáo kết quả chương trình ngân sách hàng năm (RAP) của các bộ chi tiêu và Xác nhận tài khoản của Thẩm kế viện Thảo luận định hướng ngân sách trước Quốc hội, về tốc độ tăng trưởng kinh tế và xu hướng thay đổi về tài chính công
Soạn thảo dự toán	Các Bộ	- Soạn thảo các tài liệu ngân sách phục vụ cho thảo luận của Quốc hội, bao gồm xác nhận kinh phí phân bổ cho các bộ và Bản cam kết hiệu quả chương trình ngân sách (PAP) của các bộ - trong kế hoạch thể hiện rõ mục tiêu hướng tới, chỉ số đo lường kết quả.
Giai đoạn phê chuẩn ngân sách	Chính phủ Quốc hội	- Phê chuẩn dự toán ngân sách bởi Hội đồng Bộ trưởng, trình dự toán ngân sách trước Quốc hội - Nghiên cứu dự toán ngân sách của Ủy ban tài chính Quốc hội - Thảo luận của Quốc hội về dự toán ngân sách trên cơ sở báo cáo nghiên cứu của Ủy ban ngân sách hai viện và các tài liệu giải trình của Chính phủ - Phê chuẩn dự toán ngân sách của Quốc hội

Như vậy, kể từ 2006, với quy trình xây dựng dự toán ngân sách mới, Quốc hội đã được cung cấp các thông tin chi tiết, cụ thể và có hệ thống về các mục tiêu chiến lược và các kết quả dự kiến đạt được trong việc thực hiện các chính sách của Nhà nước.

1.3.2. Kinh nghiệm Newzealand

1.3.2.1. Khái quát chung

Vào năm 1988, Chính phủ Newzealand bắt đầu thực hiện chương trình cải cách quản lý tài chính nhằm mục đích cải thiện hiệu quả và nâng cao trách nhiệm giải trình trong khu vực công. Nội dung chính của chương trình cải cách này bao gồm:

- Chuyển từ tập trung đến đầu vào sang chú trọng đến đầu ra và kết quả: Trước đó, dự toán ngân sách được xây dựng chỉ dựa trên cơ sở các dự kiến mua sắm các yếu tố đầu vào.

- Thay đổi hệ thống phân bổ ngân sách nhằm thể hiện rõ vai trò của Chính phủ trong mối quan hệ với các địa phương. Theo đó, bộc lộ ba sự khác biệt là: (i) Chính phủ có thể phải mua lại các hàng hóa, dịch vụ cung cấp bởi các địa phương; (ii) Chính phủ có thể là chủ sở hữu đối với các địa phương và (iii) các địa phương có thể hoạt động như một chân rết của Chính phủ.

- Tạo ra một cơ chế phân định rõ ràng hơn về trách nhiệm giải trình giữa Chính phủ và Quốc hội; giữa giám đốc điều hành và Bộ trưởng.

- Trao quyền chủ động hơn cho giám đốc điều hành bằng cơ chế khoán kinh phí.

- Chuyển từ phương pháp kế toán trên cơ sở tiền mặt sang phương pháp kế toán trên cơ sở dồn tích.

Để thực hiện chương trình cải cách này, Newzealand ban hành hai văn bản pháp luật, đó là Luật Khu vực nhà nước (*State Sector Act*) 1988 và Luật Tài chính công (*Public Finance Act*) 1989.

Luật Khu vực nhà nước 1988 quy định khuôn khổ cho mối quan hệ mới giữa các giám đốc điều hành với Bộ trưởng của họ, trao cho giám đốc điều hành một số quyền hạn mới như: chủ động thuê hoặc sa thải người lao động, quyết định mức lương cho người lao động theo sự cống hiến của họ.

Nội dung cơ bản của Luật Tài chính công (*Public Finance Act*) 1989 là quản lý ngân sách phải dựa trên cơ sở các hàng hóa, dịch vụ được cung cấp bởi các bộ, ngành chứ không phải dựa trên cơ sở nguồn lực Chính phủ phân bổ cho họ. Theo đó, các bộ, ngành ký kết hợp đồng với Chính phủ (*hoặc với một bên thứ ba nhất định*).

về cam kết cung cấp hàng hóa, dịch vụ và đổi lại họ sẽ nhận được một ngân sách do Chính phủ phân bổ. Các bộ ngành được tự do sử dụng ngân sách được phân bổ nhằm hoàn thành tốt hợp đồng của mình đã ký kết.

Một ngân sách theo kết quả đầu ra phải đảm bảo:

(i) đơn giản

(ii) cung cấp thông tin thực về chi phí cho một đơn vị đầu ra

(iii) khuyến khích sự tham gia của các thành viên trong một tổ chức để đạt được mục đích của toàn đơn vị

(iv) mọi nguồn thông tin, số liệu (cả của kế toán) phải dễ tiếp cận và phục vụ tốt cho phân tích đánh giá hoạt động của đơn vị

(v) cần có sự phân biệt rõ ràng giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.

1.3.2.2. Ngân sách trên cơ sở số không (Zero - based Budgeting)

Hai phương pháp lập ngân sách thường được sử dụng thay thế lẫn nhau là ngân sách tăng dần và ngân sách trên cơ sở số không. Đối với ngân sách tăng dần, việc xây dựng ngân sách của năm sau đơn thuần dựa vào ngân sách năm trước đó,

có điều chỉnh cho những thay đổi của năm sau so với năm trước. Các điều chỉnh này luôn là tăng lên, do vậy đưa đến một kết quả là ngân sách luôn tăng mà chưa quan tâm đến việc xem xét liệu các chương trình chi tiêu của năm ngân sách trước nên còn tiếp tục cho năm sau hay không? hoặc việc sử dụng ngân sách của năm trước đó đã cho ra một kết quả gì? sự phù hợp giữa việc sử dụng tiền và kết quả hoạt động của đơn vị ra sao?

Ngân sách trên cơ sở số không vẫn sử dụng các thông tin của việc thực hiện của năm ngân sách trước, nhưng mang tính tham khảo và chủ yếu là để phân tích chi phí đơn vị đầu ra; còn ngân sách sẽ phải xây dựng toàn bộ từ số không.

Ngân sách trên cơ sở số không được xây dựng qua ba bước sau:

(i) Thứ nhất, phân tích và mô tả tất cả các hoạt động trong đơn vị cho các hoạt động hiện tại và các hoạt động dự kiến trong tương lai. Các mô tả liên quan đến: chi phí cho hoạt động là bao nhiêu? đầu ra của hoạt động là gì? đầu ra được đo lường như thế nào? hậu quả của việc không hoàn thành hoạt động là gì? và lợi ích của hoạt động là gì?

(ii) Lựa chọn các hoạt động mang tính ưu tiên, nghĩa là tiến hành xếp hạng tất cả các hoạt động đã mô tả ở bước một theo thứ tự ưu tiên để lựa chọn ra các hoạt động cần thiết nhất.

Khi xếp hạng có thể sử dụng thêm kết quả của phân tích chi phí - lợi ích của hoạt động.

(iii) Phân bổ ngân sách, khi các hoạt động đã được xếp hạng, ngân sách sẽ được phân bổ cho các hoạt động có thứ tự ưu tiên từ trên xuống cho dù các hoạt động đó đang tồn tại hoặc là các hoạt động mới trong tương lai.

Như vậy ngân sách trên cơ sở số không cung cấp thông tin chi tiết về số tiền cần thiết phân bổ và đầu ra dự kiến đạt được của việc sử dụng số tiền đó. Các đầu ra dự kiến đó cũng được chọn lựa là các đầu ra mang tính ưu tiên chiến lược, có thể đang được thực hiện hoặc có thể là kết quả của hoạt động mới. Ngân sách trên cơ sở số không đã tập trung vào kết quả đầu ra của việc sử dụng ngân sách và cho phép quá thực hiện kiểm sóat hoạt động

1.3.2.3. Xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra

- Các bước cơ bản trong xây dựng dự toán ngân sách

Quy trình xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra có thể bao gồm các bước cơ bản sau:

(i) Dự thảo ngân sách của các bộ ngành trong đó xác định và ưu tiên hóa các đầu ra

(ii) Hướng dẫn thủ tục và giới hạn trần ngân sách tầm vĩ mô

(iii) Xây dựng dự toán ngân sách ở các đơn vị phù hợp với giới hạn trần ngân sách đã thiết lập

(iv) Tổng hợp ngân sách từ dưới lên trong từng bộ, ngành

(v) Phê chuẩn ngân sách

Khi hướng dẫn thủ tục xây dựng dự toán ngân sách, Chính phủ cần phải nghiên cứu, phân tích thấu đáo các nội dung sau:

+ Đầu ra dự kiến thể hiện trong dự thảo của các bộ ngành và tính hợp lý trong ưu tiên hóa các đầu ra

+ Ước tính chi phí cần thiết để đạt được các đầu ra dự kiến. Khi ước tính chi phí, nên tham khảo các báo cáo hoạt động của năm trước. Báo cáo hoạt động của năm trước nên được xem là một nguồn dữ liệu để tham khảo hoặc để so sánh, chứ không nên coi là cơ sở xác lập chi tiêu ngân sách của năm sau.

+ Định hướng chính sách của Nhà nước.

- Xây dựng dự toán ngân sách ở các đơn vị chi tiêu

Việc xây dựng dự toán ngân sách được bắt đầu từ đơn vị chi tiêu cấp thấp nhất sau khi đã có hướng dẫn thủ tục và giới hạn trần ngân sách. Các đơn vị xây dựng dự toán cho cả

chi thường xuyên và chi đầu tư. Sau đó dự toán ngân sách sẽ được tập hợp lên trên theo từng bộ ngành.

Khi xây dựng dự toán ngân sách, các đơn vị chi tiêu cần quan tâm đến các yếu tố như:

(i) Nhu cầu của người dân: Các đầu ra dự kiến cho năm kế hoạch có thể không dựa trên các đầu ra của năm báo cáo, song chúng phải đáp ứng được nhu cầu của người dân và hướng tới thực hiện các kết quả *(outcomes)* mong đợi của nền kinh tế. Việc lựa chọn đúng tập hợp đầu ra là trách nhiệm của các bộ trưởng. Chính phủ có thể tiếp tục mua lại các đầu ra từ các đơn vị như năm báo cáo song cũng có thể chấm dứt không mua các đầu ra cũ nữa vì nhu cầu về đầu ra của cộng đồng có thể thay đổi qua các năm.

(ii) Ước tính chi phí cố định và chi phí biến đổi: Khi xây dựng dự toán ngân sách, chi phí cố định và chi phí biến đổi được xác định theo cách không giống nhau. Trong đó các chi phí cố định (*tiền thuê văn phòng*) thường rất ít thay đổi theo số lượng các đầu ra dự kiến, còn chi phí biến đổi (*như tiền lương*) lại có mối liên hệ rất chặt chẽ với số lượng các đầu ra.

(iii) Tổ hợp đầu vào: Các đơn vị cam kết cung cấp các đầu ra dự kiến với mức chi phí xác định, điều này không có nghĩa là các đơn vị buộc phải sử dụng các tổ hợp đầu vào

giống hệt nhau. Các đơn vị được tự do trong lựa chọn các tổ hợp đầu vào một cách hiệu quả nhất, chẳng hạn họ sẽ toàn quyền lựa chọn một tỷ lệ nhất định giữa chi mua sắm tài sản với chi trả lương hoặc họ tự quyết định sự thay đổi giữa hai khoản mục chi đó.

Các đơn vị chi tiêu cũng cần phải đặt ra các mục tiêu về hiệu quả hoạt động như: (i) tiết kiệm chi phí, đơn vị có thể duy trì các đầu ra về mặt số lượng và chất lượng trong điều kiện giảm các chi phí hoặc (ii) cải thiện số lượng và chất lượng các đầu ra với điều kiện giảm thời gian cung cấp và chi phí không thay đổi.

- Theo dõi quá trình ngân sách

Theo dõi quá trình ngân sách rất được coi trọng bởi tầm quan trọng của nó trong các vấn đề sau: (i) đảm bảo khả năng hiện thực hóa các kết quả đầu ra kỳ vọng, bởi quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra có thể dẫn đến tình trạng "*gửi trứng cho ác*" do những người chịu trách nhiệm trong bộ, ngành hoặc đơn vị chi tiêu lại không đủ khả năng hoàn thành các đầu ra dự kiến hoặc họ đi quá sai lệch. (ii) Cung cấp các thông tin cho đánh giá và điều chỉnh kịp thời các thay đổi khách quan do ngoại cảnh như do chính sách của Nhà nước, hoặc do thay đổi nhu cầu của người dân...

1.3.3. Kinh nghiệm Hoa kỳ

1.3.3.1. Khái quát chung

Công cuộc cải cách khu vực công ở Hoa kỳ được tiến hành từ khá lâu và diễn ra liên tục hướng tới mục tiêu thực thi cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy nhiên phải cho đến gần đây vấn đề quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra hay quản lý ngân sách dựa trên tình hình và kết quả hoạt động mới được định hình rõ nét hơn. Tháng 8/2001, Tổng thống Hoa kỳ đã triển thực hiện một kế hoạch đầy tham vọng về cải cách quản lý Chính phủ và nâng cao chất lượng hoạt động của các chương trình liên bang được gọi là Chương trình quản lý của Tổng thống (*The President's Management Agenda*). Trong kế hoạch cải cách này có kế hoạch "*Phối kết hợp ngân sách với hoạt động*" nhằm thúc đẩy nâng cao chất lượng thông tin về kết quả của các chương trình để từ đó Chính phủ có thể đưa các quyết định có hiệu quả hơn về phân bổ các nguồn lực tài chính.

Như vậy, có thể nói rằng mặc dù là một trong những nước đi đầu trong cải cách quản lý ngân sách hướng đến mục tiêu quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra hay quản lý ngân sách dựa trên kết quả và hiệu quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ, song đây là một vấn đề rất phức tạp, đòi hỏi phải được thực hiện từng bước một cách thích hợp.

1.3.3.2. Phương thức thực thi

Đối với các cơ quan Chính phủ, căn cứ vào chức năng nhiệm vụ của mình xây dựng kế hoạch, chương trình hoạt động trong một thời kỳ trung hạn (3-5 năm). Đối với mỗi chương trình cần cụ thể hoá một số nội dung cơ bản sau: (i) Mục tiêu; (ii) Kết quả kỳ vọng; (iii) Kế hoạch hoạt động; (iv) Phương thức quản lý; (v) Tính toán và đo lường kết quả. Đồng thời các cơ quan này cũng cần xác định được mức độ ưu tiên đối với từng chương trình, từng hoạt động trong mỗi chương trình này để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác phân bổ ngân sách.

Trong quá trình xây dựng dự toán ngân sách, các cơ quan này trước kết phải tự xây dựng kế hoạch hoạt động và dự toán ngân sách trong năm tài khoá của cơ quan mình dựa trên: (i) Đánh giá tình hình hoạt động của bản thân cơ quan và đặc biệt (ii) Báo cáo đánh giá tình hình và kết quả hoạt động hàng quý của cơ quan mình do Văn phòng Quản lý và Ngân sách (*Office of Management and Budget - OMB)* - Cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng Dự toán ngân sách để Tổng thống trình Quốc hội phê chuẩn.

Tiếp theo đó Văn phòng Quản lý và Ngân sách căn cứ vào đánh giá tình hình và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ, dự toán ngân sách do các cơ quan này trình lên để

thảo luận và xây dựng Tổng dự toán ngân sách Chính phủ và dự toán ngân sách của từng cơ quan. Quy trình thảo luận dự toán ngân sách giữa Văn phòng Quản lý và Ngân sách với các cơ quan Chính phủ được thực hiện theo quy trình bao gồm các bước như sau:

Bước 1: Đánh giá lại các hoạt động của các cơ quan theo các chương trình, dự án có đạt được hiệu, có mang lại ích lợi cho công dân Hoa kỳ hay không? Mức độ đáp ứng các yêu cầu đặt ra?

Bước 2: So sánh kết quả và hiệu quả của các chương trình đó với các chương trình tương tự. So sánh với thời kỳ trước, so sánh giữa các cơ quan khác nhau...

Bước 3: Xác định mục tiêu, kết quả cho thời kỳ mới. Nói cách khác là xác định kết quả cho năm tài khoá mới.

Bước 4: Thảo luận và đưa ra các quyết định về ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ, các hoạt động trong năm tài khoá mới.

Sau khi dự toán ngân sách được Quốc hội phê chuẩn, trong quá trình chấp hành ngân sách, các cơ quan Chính phủ được quyền chủ động chi tiêu theo dự toán được duyệt, đồng thời có tính chủ động và tự chịu trách nhiệm cao nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả nhất hoạt động của cơ quan mình.

Nói cách khác, cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra trao cho những người đứng đầu các cơ quan Chính phủ quyền hạn cao hơn, những trách nhiệm cũng lớn đối với các khoản chi ngân sách. Chính vì vậy, để bảo đảm hiệu quả trong các hoạt động của mình, mỗi cơ quan Chính phủ phải thường xuyên tự đánh giá hoạt động của cơ quan mình thông qua cơ chế và tổ chức do cơ quan đó tự đặt ra.

1.3.3.3. Đánh giá hoạt động

Đánh giá bên trong[6]

Bản thân các cơ quan Chính phủ tự đánh giá tình hình và kết quả hoạt động của mình theo một cơ chế do cơ quan tự xây dựng và thực hiện. Ví dụ Bộ Năng lượng thành lập Hội đồng quản lý (*The Management Council)* để thực hiện nhiệm vụ theo dõi, giám sát, đánh giá tình hình thực hiện các chương trình hoạt động của Bộ Năng lượng. Cơ chế hoạt động của Hội đồng này là tiến hành họp hàng tháng để đánh giá tình hình hoạt động, đưa ra các quyết định đối với vấn đề quản lý.

Văn phòng Quản lý và Ngân sách hàng quý có trách nhiệm đánh giá và xếp hạng tình hình hoạt động của các cơ quan Chính phủ; sau đó gửi báo cáo này cho các cơ quan được

[6] Bên trong và bên ngoài được hiểu là trong Chính phủ và ngoài Chính phủ.

đánh giá. Để thực hiện nhiệm vụ này, Văn phòng Quản lý và Ngân sách đã xây dựng và ban hành Bộ công cụ đánh giá chương trình (*Program Assessment Rating Tool - PART*[7]). Chức năng chính của công cụ này là đánh giá tình hình và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ. Đồng thời trong năm ngân sách 2003, Chính phủ Hoa kỳ đã ban hành một hệ thống xếp hạng đơn giản *(ba màu đỏ, vàng và xanh)*[8] để xếp hạng hoạt động của các cơ quan liên bang về tình hình thực hiện Chương trình quản lý của Tổng thống. Báo cáo đánh giá của Văn phòng Quản lý và Ngân sách đồng thời được báo cáo lên Quốc hội cùng với Dự toán ngân sách để Quốc hội (*Thượng viện và Hạ viện*) thảo luận, phân chuẩn ngân sách liên bang.

Đánh giá bên ngoài

Quốc hội là cơ quan quan trọng nhất tiến hành đánh giá tình hình hoạt động, tình hình chi tiêu của các cơ quan Chính phủ. Biểu hiện cụ thể là Quốc hội đánh giá tình hình hoạt động

---

[7] PART bao gồm khoảng 30 câu hỏi, tuỳ thuộc vào loại chương trình. Ba phần đầu tiên của PART tập trung vào các vấn đề mục đích của chương trình, chiến lược, vấn đề quản lý được xây dựng dưới hình thức câu hỏi có/không. Phần thứ tư tập trung vào kết quả hoạt động, sử dụng 4 mức độ khác nhau để đánh giá mức độ đạt được của các kết quả.

[8] Simple grading system - red, yellow, and green.

của Chính phủ nói chung, của các cơ quan Chính phủ nói riêng để trên cơ sở đó ra các quyết định về ngân sách.

Nhân dân Hoa kỳ và tất cả những người quan tâm cũng có thể tham gia vào hoạt động theo dõi, giám sát và đưa ra các ý kiến đánh giá về tình hình hoạt động của các cơ quan Chính phủ thông Chương trình Chính phủ điện tử. Thông qua việc truy cập vào các trang web của các cơ quan Chính phủ, thu thập các thông tin công khai trên các trang web này để tiến hành phân tích, đánh giá và đưa ra các ý kiến của mình về hoạt động của các cơ quan Chính phủ. Các cơ quan Chính phủ có trách nhiệm trả lời các câu hỏi đã được yêu cầu trong chức năng, nhiệm vụ của mình.

1.3.3.4. Một số điều kiện hỗ trợ việc thực thi cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Để hỗ trợ việc thực thi cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, Chính phủ mà cụ thể là Tổng thống Hoa kỳ đã thực hiện một số biện pháp sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh thực hiện Chính phủ điện tử để thực hiện công khai, dân chủ. Đây là cơ sở để nâng cao hiệu quả công tác giám sát hoạt động của các cơ quan Chính phủ, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi trong việc thu thập cơ sở dữ liệu nhanh, chính xác về hiệu lực *(tác động cuối cùng)* đối với

các hàng hoá, dịch vụ mà các cơ quan Chính phủ cung cấp cho xã hội.

Thứ hai, đẩy mạnh việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về tình hình chi tiêu ngân sách, tình hình và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ.

Thứ ba, triển khai thực hiện chương trình nâng cao trình độ, năng lực nguồn nhân lực.

1.3.4. Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế

- Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội rõ ràng và đảm bảo cam kết chính trị để thực hiện các mục tiêu ưu tiên

Một trong những yêu cầu của cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là các nhà lãnh đạo đất nước, Quốc hội cần phải xây dựng và phê chuẩn Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội để định hướng cho việc xác định đúng các mục tiêu ưu tiên, tránh sử dụng ngân sách dàn trải, không thống nhất.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là cơ sở quan trọng cho việc xác định các kết quả đầu ra lớn, mang tầm vĩ mô dài hạn. Nội dung chính của chiến lược phải thể hiện được những ưu tiên cơ bản trong các kết quả đầu ra và kinh tế - xã

hội. Đây là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng khuôn khổ ngân sách trung hạn nhằm bảo đảm tính thống nhất trong một thời kỳ xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội.

Bên cạnh chiến lược mang tính dài hạn, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm phải cụ thể hoá những mục tiêu ưu tiên vừa bảo đảm tính thống nhất với chiến lược, vừa bảo đảm phù hợp với những biến động thực tế của từng năm. Đây là cơ sở để các nhà soạn lập ngân sách xây dựng và cụ thể hoá nhằm bảo đảm tính thống nhất trong chi tiêu ngân sách, đồng thời đáp ứng được các nhu cầu chi tiêu cần thiết trong mỗi năm kế hoạch. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cần phải được xây dựng trước hoặc song song với dự toán ngân sách năm; phương pháp thích hợp nhất là xây dựng đồng thời kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội với dự toán ngân sách - xây dựng kế hoạch có gắn với nguồn lực. Trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách cần phải có sự phối hợp chặt chẽ, thảo luận kỹ lưỡng tác động của phát triển kinh tế - xã hội đến tình hình thu, chi ngân sách; ngược lại cũng phải đánh giá được tác động của thu, chi ngân sách đến sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Xác định đầu ra, kết quả

Trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, một trong những vấn đề quan trọng là cần phải xác định một

cách rõ ràng đầu ra là gì? kết quả là gì? Mỗi kết quả được tạo nên bởi sự phối kết hợp của các đầu ra khác nhau và ngược lại một đầu ra lại tham gia vào quá trình đạt được nhiều kết quả khác nhau.

Trong hoạt động của mỗi cơ quan thuộc khu vực công có thể có một hoặc một số đầu ra cuối cùng, nhưng để đạt được một đầu ra cuối cùng thường phải đạt được một số đầu ra trung gian nhất định, thậm chí là đầu ra trung gian cấp 1, cấp 2... Ví dụ, đầu ra cuối cùng là Dự thảo Luật thuế VAT, có thể xác định một số đầu ra trung gian như: (i) Dự thảo lần 1; (ii) Hội thảo lần 1; (iii) Dự thảo lần 2; (iv) Hội thảo lần 2...

Vấn đề xác định các đầu ra trung gian rất quan trọng, nhất là đối với các chương trình, dự án đầu tư lớn, cần thiết phải phân chia thành các tiểu chương trình, hạng mục nhất định nhằm quản lý và đầu tư một cách có hiệu quả nhất. Mục tiêu của việc phân loại và xác định đầu ra cuối cùng, đầu ra trung gian nhằm xác định quy trình hoạt động cũng như những kết quả tạo ra trong từng thời kỳ, giai đoạn. Trên cơ sở đó tính toán, phân bổ kinh phí ngân sách một cách hợp lý cho hoạt động của cơ quan, đơn vị.

- Xây dựng hệ thống chỉ số đo lường đánh giá đầu ra, kết quả

Để có thể đánh giá được các kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ, hiệu quả chi tiêu ngân sách, cần thiết phải xây dựng một hệ thống các chỉ tiêu đánh giá. Hệ thống chỉ tiêu đánh giá này bao gồm cả các chỉ tiêu định lượng và các chỉ tiêu định tính một cách rõ ràng, toàn diện và nhất là có khả năng thực thi trong thực tế (*có thể thu thập được thông tin*).

Đối với các chỉ tiêu định tính, được sử dụng chủ yếu trong việc đánh giá hiệu lực hay tác động của các háng hoá, dịch vụ công mà cơ quan Chính phủ cung cấp cho khách hàng. Ngoài vấn đề xác định chỉ tiêu thì vấn đề quan trọng hơn là phương pháp thu thập và xử lý thông tin nhằm bảo đảm có thể đánh giá được các chỉ tiêu này. Phương pháp phổ biến nhất được sử dụng đối với các chỉ tiêu này là tiến hành các cuộc điều tra, phỏng vấn đối với các khách hàng sử dụng các hàng hoá, dịch vụ công do các cơ quan Chính phủ cung cấp. Đối với các chỉ tiêu định lượng, cần làm rõ phương pháp tính toán, đơn vị đo...

Để xây dựng hệ thống các chỉ tiêu này, trước hết bản thân các cơ quan Chính phủ phải xây dựng và đề xuất hệ thống các chỉ tiêu đánh giá đối với từng hoạt động, từng kết quả kỳ vọng của cơ quan. Bởi vì hơn ai hết, các cơ quan Chính phủ hiểu rõ hơn về công việc mình đang làm, thước đo để đánh giá

hiệu quả hoạt động của mình. Trên cơ sở đó, các cơ quan khác như cơ quan dân cử, cơ quan quản lý ngân sách, cơ quan kiểm toán... cùng tham gia để hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu đánh giá này.

Đồng thời phải xây dựng hệ thống theo dõi đánh giá dựa trên kết quả đầu ra, đây được xem là một công cụ quản lý công hữu hiệu mà các Chính phủ cần sử dụng nhằm đo lường kết quả các chính sách công và theo dõi quá trình tiến tới các mục tiêu mong đợi.

- Xây dựng hệ thống thông tin

Để xây dựng hệ thống thông tin hiệu quả, vấn đề tổ chức công tác ghi chép, công tác kế toán thích hợp phản ánh một cách chính xác tình hình thu, chi ngân sách cho các hoạt động của các cơ quan Chính phủ rất quan trọng. Đây chính là những thông tin ban đầu cho đầu vào của công tác đánh giá chi tiêu ngân sách, đánh giá tình hình hoạt động của các cơ quan Chính phủ. Vì vậy, để thực sự phát huy hiệu quả phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, cần thực hiện kế toán trên cơ sở dồn tích hay ít ra cũng là kế toán trên cơ sở tiền mặt có điều chỉnh thay vì thực hiện kế toán tiến mặt như trong phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào.

Bên cạnh đó cũng cần phải xây dựng được chế độ báo cáo về những hoạt động và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ; không chỉ dừng lại ở đây các báo cáo còn cần phải cho biết được mức độ thoả mãn của các khách hàng đối với các hàng hoá, dịch vụ mà các cơ quan Chính phủ cung cấp. Đây là điều kiện cơ bản để các nhà lãnh đạo đất nước, đại biểu Quốc hội và nhất là các nhà soạn lập ngân sách đánh giá và xây dựng các mục tiêu ưu tiên trong chi tiêu ngân sách.

Vấn đề cuối cùng là cơ chế công khai minh bạch thông tin, công bố thông tin một cách thông suốt giữa các cơ quan liên quan, có trách nhiệm và thậm chí có thể công khai rộng rãi cho công chúng để có thể theo dõi, giám sát và đánh giá. Đối với hầu hết các nước, giải pháp cơ bản cho vấn đề này là Chính phủ điện tử. Các cơ quan Chính phủ tiến dần đến việc xây dựng và vận hành cơ chế luân chuyển thông tin, công khai thông tin thông qua hệ thống mạng máy tính, qua các trang Web.

- Xây dựng lộ trình cụ thể

Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là một phương thức quản lý hiện đại và không dễ dàng thực hiện ngay. Vì vậy xây dựng lộ trình với các bước đi cụ thể tạo điều kiện cho sự thành công của cơ chế này.

Cần phải có bước chuẩn bị chu đáo kỹ lưỡng để thực hiện các thí điểm, tổng kết rút kinh nghiệm từ các thí điểm. Cần phải thực hiện hoạt động đào tạo, tập huấn rộng rãi để có đủ nguồn nhân lực cho thực hiện tốt cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Tạo ra một cơ chế phối kết hợp chặt chẽ giữa các bộ, ban ngành, địa phương..., tạo ra một *"văn hóa quản lý mới"* trong cộng đồng.

Chương 2

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NSNN HƯỚNG THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA Ở VIỆT NAM

2.1. Xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam

2.1.1. Xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam theo Luật NSNN 2002

Xây dựng dự toán NSNN có ý nghĩa quan trọng quyết định mối quan hệ nhân quả giữa chính sách phát triển kinh tế–xã hội và ngân sách. Theo Luật NSNN 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành, xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam được thực hiện kết hợp của hai phương pháp là phân bổ từ trên xuống và tổng hợp từ dưới lên.

2.1.1.1. Căn cứ xây dựng dự toán NSNN

- Nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh; nhiệm vụ cụ thể của các bộ, cơ quan khác ở trung ương, địa phương;

- Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN; tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu; mức bổ sung cân đối ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới;

- Chính sách, chế độ thu ngân sách; định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn định mức chi ngân sách;

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách; Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về xây dựng dự toán ngân sách; Thông tư hướng dẫn của Bộ KH&ĐT về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, kế hoạch vốn đầu tư phát triển thuộc NSNN và văn bản hướng dẫn của UBND;

- Số kiểm tra dự toán ngân sách;

- Tình hình thực hiện ngân sách các năm trước.

2.1.1.2. Quy trình xây dựng dự toán NSNN

Bước 1: Hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN

Trước ngày 31/5, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và dự toán NSNN năm sau. Căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, trước ngày 10/6, Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN và thông báo số kiểm tra dự toán ngân sách đối với các bộ, cơ quan ở trung ương về

tổng mức, từng lĩnh vực thu, chi ngân sách và đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về tổng số thu, chi và một số lĩnh vực chi quan trọng; Bộ KH&ĐT ban hành Thông tư hướng dẫn lập kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, kế hoạch đầu tư phát triển và phối hợp với Bộ Tài chính thông báo số kiểm tra vốn đầu tư phát triển thuộc NSNN.

Căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn, số kiểm tra dự toán ngân sách của Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT; các bộ, cơ quan ở trung ương hướng dẫn và thông báo số kiểm tra dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; UBND cấp trên hướng dẫn và thông báo số kiểm tra dự toán ngân sách cho các đơn vị và UBND cấp dưới trực thuộc.

Bước 2: Lập, thảo luận và tổng hợp dự toán NSNN

Cơ quan thu xây dựng dự toán thu chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan thu cấp trên, UBND, cơ quan Tài chính, cơ quan KH&ĐT cùng cấp. Các đơn vị sử dụng ngân sách xây dựng dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao, gửi cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Các đơn vị dự toán cấp I tổng hợp, xây dựng dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan Tài chính, cơ quan KH&ĐT cùng cấp.

2.1.2. Những vấn đề đặt ra về xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam

2.1.2.1. Thu, chi NSNN mới chỉ dự toán theo từng năm chưa được đặt trong bối cảnh ổn định kinh tế vĩ mô trung và dài hạn, vẫn còn tình trạng co kéo khi thảo luận về dự toán ngân sách.

Các chỉ tiêu dự toán thu, chi NSNN lập theo từng năm và thường được lập theo phương pháp tăng thêm một tỷ lệ phần trăm nhất định so với số ước thực hiện năm hiện hành. Vì vậy, một số chỉ tiêu dự toán về thu ngân sách được giao chính thức cho UBND các cấp thực hiện không sát với thực trạng kinh tế – xã hội. Cũng do đó, gây khó khăn cho việc cân đối ngân sách, lựa chọn ưu tiên phân bổ dự toán chi ngân sách trong cả ngắn, trung và dài hạn của cơ quan quyền lực và chính quyền nhà nước các cấp. Thực tế này đòi hỏi dự toán thu, chi NSNN không chỉ cho từng năm, mà cần phải dự toán trong cả thời kỳ trung hạn và dài hạn; đồng thời, thảo luận về dự toán thu ngân sách cần khách quan, gắn chặt với dự báo về thực trạng kinh tế – xã hội và tình hình thực hiện dự toán thu, chi ngân sách một số năm trước.

2.1.2.2. Sự gắn kết giữa dự toán NSNN với khả năng huy động các nguồn tài chính sẵn có ngoài NSNN vào thực hiện mục tiêu của các chính sách phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước còn hạn chế.

Trong hệ thống tài chính quốc gia, NSNN giữ vai trò chủ đạo. Song không có nghĩa là mọi nhu cầu về tài chính để thực hiện các chính sách phát triển kinh tế – xã hội đều do NSNN bảo đảm toàn bộ; đặc biệt trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xã hội hoá nguồn tài chính đầu tư phát triển các lĩnh vực kinh tế – xã hội ở nước ta hiện nay. Trong điều kiện đó, xây dựng dự toán NSNN không dự toán được các nguồn tài chính sẵn có ngoài NSNN có thể huy động vào thực hiện các chính sách phát triển kinh tế – xã hội của quốc gia, của địa phương thì khó có thể cân đối tối ưu giữa nhu cầu với khả năng các nguồn tài chính sẵn có nói chung và NSNN nói riêng để thực hiện các chính sách kinh tế – xã hội của Nhà nước; khó có thể có được lựa chọn ưu tiên phân bổ dự toán NSNN có hiệu quả cao; tình trạng đầu tư chồng chéo hoặc không bảo đảm đủ nguồn lực tài chính cần thiết để thực hiện các mục tiêu của các chính sách kinh tế – xã hội tất yếu không thể khắc phục được. Thực tế này đòi hỏi cùng với dự toán NSNN cần dự toán đầy đủ các

nguồn tài chính sẵn có ngoài NSNN có khả năng huy động vào thực hiện các chính sách kinh tế – xã hội.

2.1.2.3. Phân bổ dự toán chi NSNN gắn kết hạn chế với việc thực hiện mục tiêu của các chính sách kinh tế – xã hội, còn dàn trải, manh mún và hiệu quả thấp.

Theo quy định của Luật NSNN, thời kỳ ổn định NSNN từ 3 đến 5 năm. Thực tế, thời kỳ ổn định NSNN 2004 - 2006 đã được thực hiện và thời kỳ ổn định NSNN 2007 - 2010 đang được thực hiện. Việc ổn định định mức phân bổ dự toán NSNN (Chi thường xuyên thời kỳ ổn định NSNN 2004 - 2006; chi thường xuyên và chi đầu tư thời kỳ ổn định NSNN 2007 - 2010), tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu NSNN giữa các cấp ngân sách, mức bổ sung cân đối ngân sách của ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới trong thời kỳ ổn định ngân sách đã phát huy được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước về ngân sách. Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước (từng năm) và cho các đơn vị sự nghiệp công lập (ổn định trong 3 năm) cũng đã phát huy được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập trong xây dựng dự toán ngân sách. Song thực tế dự toán thu, chi ngân sách mới chỉ xây dựng cho từng năm ngân sách và chủ yếu được tính toán dựa trên các định mức chi phí đầu vào, mà chưa xác định cụ thể được các tiêu chí

chưa xây dựng được định mức phân bổ NSNN chi đầu tư phát triển áp dụng cho các cấp ngân sách ở địa phương nên chưa phát huy tốt được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cấp, các ngành ở địa phương trong xây dựng dự toán ngân sách. Tình trạng áp đặt các chỉ tiêu dự toán đối với cấp dưới hoặc ỷ lại vào ngân sách cấp trên chưa khắc phục được.

2.2. Cơ sở pháp lý hiện hành của quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Luật NSNN năm 2002, thay thế Luật NSNN 1996 được thực thi từ ngày 1.1.2004 và các văn hướng dẫn thực hiện Luật vẫn thể hiện tư tưởng chủ đạo trong quản lý NS là quản lý đầu vào, theo các nhóm mục chi. Điều 5, Luật NSNN 2002 quy định: Chi NSNN chỉ được thực hiện khi có đủ 3 điều kiện trong đó có điều kiện: "Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định". Điều 72 trong Luật này cũng khẳng định một trong những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách đó là: "*Chi sai chế độ, không đúng mục đích, không đúng dự toán ngân sách được giao*".

Tuy nhiên, những ý tưởng của quản lý NSNN theo kết quả đầu ra đã bắt đầu được đề cập trong một số các văn bản pháp quy của Chính phủ và Bộ Tài chính, cụ thể:

Thứ nhất: Chương trình tổng thể về cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, ngày 17 tháng 9 năm

2001 và cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về mọi mặt của nhà cung cấp dịch vụ

Văn bản đầu tiên đặt nền móng cho quá trình cải cách tài chính công đó là: Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình tổng thể về cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, với 4 nội dung lớn là cải cách thể chế, cải cách bộ máy, đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức và cải cách tài chính công. Trong nội dung cải cách tài chính công hàm chứa những bước đột phá hướng tới quản lý theo kết quả hoạt động đối với cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, cụ thể: "*Trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, trong 2 năm 2001 và 2002 thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xoá bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cách tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu cho đơn giản hơn, tăng quyền chủ động của cơ quan sử dụng ngân sách*". Đối với khu với khu vực dịch vụ công như: giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao... Nhà nước xác định lại vai trò của mình để tránh bao cấp và đầu tư dàn trải. Nhà nước

chuyển dần sang cơ chế hợp đồng, đặt hàng, "*mua*" dịch vụ công.

Đối với cơ quan hành chính nhà nước:

Để triển khai chương trình này, ngày 17/12/2001 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan hành chính Nhà nước. Tiếp đó là Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2005 của Chính phủ Quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước thay thế cho Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg.

Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập:

Ngày 16/01/2002 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về đổi mới cơ chế tài chính, trao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp có thu. Gần đây nhất văn bản này đã được thay thế bởi Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

Đây là lần đầu tiên nhà nước đặt ra vấn đề trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan hành chính và

đơn vị sự nghiệp trong việc tổ chức công việc, sử dụng lao động và các nguồn lực tài chính. Cơ chế kiểm soát chi đối với các đơn vị nhận tự chủ cũng được "*nới lỏng*" hơn trước. Mặc dù, cách kiểm soát của các cơ quan chức năng vẫn là kiểm soát định mức đầu vào nhưng các định mức chi tiêu chủ yếu là do đơn vị tự xây dựng thể hiện trong Quy chế chi tiêu nội bộ. Trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị được thể hiện rõ ràng hơn trong các điều khoản quy định việc sử dụng tiền và tài sản Nhà nước. Các cơ quan quản lý phải thiết lập các tiêu chí cơ bản để làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị thực hiện chế độ tự chủ. Làm rõ và đánh giá hoạt động của đơn vị dựa trên các tiêu chí về: Khối lượng, chất lượng công việc thực hiện; Thời gian giải quyết công việc; Tình hình chấp hành chính sách, chế độ và quy định về tài chính.

Thứ hai: Quyết định số 20/2002/QĐ- Bộ Tài chính ngày 4 tháng 3 năm 2002 của Bộ trưởng Bộ Tài chính phê duyệt kế hoạch cải cách hành chính ngành tài chính giai đoạn 2001-2005

Nội dung văn bản thể hiện sự chỉ đạo cụ thể của Bộ trưởng Bộ Tài chính về yêu cầu Cải cách hành chính ngành Tài chính được đặt trong tổng thể cải cách hành chính của đất nước. Trong đó trọng tâm hướng vào: Đổi mới công tác kiểm

soát chi ngân sách cho phù hợp với các cơ chế tài chính mới, bảo đảm quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của các đối tượng sử dụng ngân sách. Phân biệt hai cơ chế tài chính cho hai loại hình: cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Đổi mới công tác kiểm toán, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát về tài chính đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp theo đầu ra, kết quả thực hiện nhiệm vụ. Quá trình này được thực hiện từng bước cùng với tăng cường công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý tài chính cũng như đẩy mạnh kiểm soát nội bộ của đơn vị sử dụng ngân sách.

Thứ ba: Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao.

Nghị quyết thể hiện rõ ràng quan điểm nhất quán của Chính phủ về đổi mới vai trò Nhà nước đối với khu vực dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường. Trong điều kiện nguồn lực Nhà nước còn hạn hẹp, một mặt Nhà nước ưu tiên tập trung nguồn lực vào chăm lo cho vùng nghèo, người nghèo, mặt khác tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý các cơ sở công lập đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công ích không bao cấp tràn lan và không nhằm lợi nhuận (*gọi tắt là cơ chế cung ứng dịch vụ*). Cơ sở cung cấp dịch vụ có đầy đủ

quyền tự chủ về tổ chức và quản lý trên cơ sở thực hiện đúng đắn mục tiêu và nhiệm vụ; hạch toán đầy đủ chi phí và cân đối thu chi...; Nhà nước dần dần chuyển phương thức cấp ngân sách từ bên cung sang bên cầu, ví dụ: tài trợ cho người đi học, mua Bảo hiểm y tế cho người nghèo... Cách làm này sẽ tạo tự do cho việc lựa chọn cơ sở cung cấp dịch vụ từ phía người tiêu dùng, thúc đẩy cạnh tranh giữa các cơ sở cung cấp dịch vụ cho dù là tư nhân hay nhà nước.

Thứ tư: Luật Kiểm toán nhà nước số 37/2005/QH 11 ngày 14 tháng 6 năm 2005 của Quốc hội nước cộng hòa XHCN Việt Nam

Với địa vị pháp lý được khẳng định trong Luật Kiểm toán:

"*Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*"

Kiểm toán Nhà nước ngày càng thể hiện vai trò quan trọng, một kênh thông tin độc lập giúp cho quá trình giám sát ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp hiệu lực, hiệu quả. Ngoài hai loại hình kiểm toán truyền thống là: kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ, Luật Kiểm toán đã nhấn mạnh đến kiểm toán hoạt động: loại hình kiểm

toán để kiểm tra, đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

2.3. Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

2.3.1. Sự cần thiết khách quan của cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

2.3.1.1. Những bất cập của cơ chế quản lý tài chính trước khi thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

Cơ chế quản lý tài chính chưa có sự phân biệt đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập; mặc dù về tính chất hoạt động, chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập là hoàn toàn khác nhau. Cơ chế quản lý tài chính đã *"hành chính hoá"* các hoạt động sự nghiệp; đồng thời, cũng làm cho các cơ quan nhà nước thực hiện không đúng chức năng và nhiệm vụ hoạt động. Vì vậy, hiệu lực và hiệu quả quản lý theo chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước thấp; các đơn vị sự nghiệp công lập bị gò bó và bị động trong thực hiện chức năng và nhiệm vụ, có tư tưởng ỷ lại vào NSNN, không chủ động trong sử dụng nguồn NSNN cấp và khai thác các nguồn tài chính ngoài

NSNN vào đầu tư phát triển đa dạng các loại hình dịch vụ với chất lượng ngày càng tốt hơn để đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập chưa được bảo đảm. Cơ chế quản lý tài chính các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập được xây dựng trên cơ sở trách nhiệm và lợi ích của toàn dân, của Nhà nước, đơn vị và cán bộ, công chức, viên chức, người lao động hợp đồng... nhưng chủ yếu quan tâm quản lý chi tiết các yếu tố đầu vào hơn là đầu ra và kết quả; nên không phát huy được quyền tự chủ và sáng tạo, không ràng buộc được trách nhiệm và tính minh bạch của các đơn vị sử dụng NSNN.

Cơ chế phân phối và khuyến khích vật chất, tiền lương, tiền thưởng, phúc lợi... còn mang tính bình quân, chưa tạo động lực khuyến khích các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập, người lao động trong các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập chủ động, sáng tạo, toàn tâm, toàn ý phát huy tài năng và trí tuệ đổi mới, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động, đa dạng hoá, nâng cao chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ để đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của xã hội.

Quản lý biên chế, định mức biên chế đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập còn bất cập, vừa cản trở vừa không tạo ra động lực thúc đẩy các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập tuyển dụng, sắp xếp bộ máy và biên chế hợp lý nhằm không ngừng nâng cao hiệu quả hoạt động.

2.3.1.2. Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập là yêu cầu khách quan của quá trình hội nhập quốc tế

Quá trình hội nhập quốc tế buộc các đơn vị sự nghiệp công lập của Việt Nam đứng trước cuộc cạnh tranh gay gắt trong cung cấp các dịch vụ giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, khoa học công nghệ... với các cơ sở tư nhân trong nước, ngoài nước. Để hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập đổi mới toàn diện thích ứng với môi trường mới Nhà nước cần tiếp tục phân biệt rõ chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước (với *tư cách người thổi còi*) với chức năng sản xuất của đơn vị sự nghiệp công lập (với *tư cách người đá bóng*). Bản thân các cơ quan nhà nước cũng cần được chủ động trong việc sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính một cách hợp lý nhất để hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm thực sự cho đơn vị sự nghiệp công lập trong việc tổ chức công việc, sắp xếp lại

bộ máy, sử dụng lao động và nguồn lực tài chính để hoàn thành nhiệm vụ được giao.

Thúc đẩy các cơ quan nhà nước sắp xếp, tổ chức bộ máy tinh gọn, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong việc sử dụng lao động, kinh phí quản lý hành chính; nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng kinh phí quản lý hành chính, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức. Phát huy mọi khả năng của đơn vị sự nghiệp công lập để cung cấp dịch vụ với chất lượng cao cho xã hội; tăng nguồn thu nhằm từng bước giải quyết thu nhập cho người lao động.

Thực hiện quyền tự chủ đồng thời gắn với trách nhiệm của thủ trưởng, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động ở các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật.

2.3.2. Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

2.3.2.1. Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước

Nội dung cơ bản của cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính áp dụng đối cơ quan hành chính nhà nước theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ:

Đối tượng khoán là các cơ quan nhà nước có chức năng và nhiệm vụ rõ ràng, có biên chế được giao ổn định và dự kiến không có biến động trong thời gian thực hiện khoán, có đề án khoán được duyệt.

Cơ quan nhà nước được khoán phải bảo đảm thực hiện chức năng và nhiệm vụ được giao; không làm tăng biên chế và tổng kinh phí chi thường xuyên so với trước khi thực hiện khoán; công khai, dân chủ và bảo đảm quyền lợi hợp pháp của cán bộ, công chức

Biên chế và kinh phí quản lý hành chính giao khoán cho các cơ quan nhà nước được ổn định trong 3 năm. Biên chế giao khoán là số biên chế do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cho cơ quan nhà nước thực hiện khoán sau khi đã rà soát lại trên cơ sở biên chế hiện có. Kinh phí giao khoán là kinh phí chi thường xuyên của NSNN; không thực hiện giao khoán đối với các nội dung chi đào tạo, đoàn ra, đoàn vào, mua sắm, sửa chữa lớn tài sản cố định.

Mức biên chế và kinh phí giao khoán được điều chỉnh trong trường hợp Nhà nước thay đổi chính sách tiền lương, thay đổi định mức chi ngân sách hoặc có chính sách tăng chi cho các lĩnh vực đang thực hiện khoán; cơ quan nhà nước đang thực hiện khoán được bổ sung thêm nhiệm vụ, sát nhập

hoặc chia tách cơ quan theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

Cơ quan nhà nước được giao khoán được chủ động sắp xếp lại tổ chức cơ quan phù hợp với mục tiêu cải cách hành chính, sắp xếp công việc, phân công lao động để hoàn thành tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả và chất lượng công việc, tiết kiệm kinh phí, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của cán bộ, công chức; được tăng thu nhập cho cán bộ, công chức từ phần kinh phí tiết kiệm với mức tối đa không quá 2,5 lần so với mức lương tối thiểu do Nhà nước quy định hoặc chuyển kinh phí tiết kiệm được sang năm sau tiếp tục chi...

Những đổi mới cơ bản của cơ chế giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước theo quy định của Nghị định 130/2005/NĐ-CP của Chính phủ so với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính không chỉ thực hiện thí điểm đối với các cơ quan hành chính nhà nước mà được mở rộng áp dụng đối với tất cả các cơ quan nhà nước có tài khoản và con dấu riêng; trừ các cơ quan thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và Ban Cơ yếu Chính phủ được NSNN cấp kinh phí quản lý hành chính.

Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước không giao ổn định 3 năm, mà thực hiện giao hàng năm.

Cơ quan nhà nước thực hiện chế độ tự chủ được áp dụng hệ số tăng thêm quỹ tiền lương tối đa không quá 1,0 lần so với mức tiền lương cấp bậc, chức vụ do Nhà nước quy định để chi trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm ban hành các tiêu chí cơ bản để làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan trực thuộc khi thực hiện chế độ tự chủ, trong đó phải có các tiêu chí đánh giá về các nội dung: Khối lượng, chất lượng công việc thực hiện; thời gian giải quyết công việc; tình hình chấp hành chính sách, chế độ và quy định về tài chính.

2.3.2.2. Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Nội dung cơ bản của cơ chế giao quyền tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập có thu theo quy định của Nghị định 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ:

Đơn vị được chủ động bố trí kinh phí để thực hiện nhiệm vụ, được ổn định kinh phí hoạt động thường xuyên theo định kỳ 3 năm và hàng năm được tăng thêm theo tỷ lệ do Thủ tướng Chính quyết định; được vay tín dụng để mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp và tự chịu trách nhiệm trả nợ vay theo quy định của pháp luật; được giữ lại khấu hao cơ bản và tiền thu thanh lý tài sản để tăng cường cơ sở vật chất của đơn vị.

Đơn vị được chủ động sử dụng số biên chế được cấp có thẩm quyền giao, thực hiện chế độ hợp đồng lao động theo quy định của Bộ Luật lao động.

Thủ trưởng đơn vị được quyết định mức chi quản lý, chi nghiệp vụ cao hơn hoặc thấp hơn mức chi do Nhà nước quy định.

Hàng năm, căn cứ vào kết quả hoạt động tài chính, đơn vị được tính quỹ lương để trả cho người lao động trên cơ sở tiền lương tối thiểu tăng không quá 2,5 lần (đơn vị tự bảo đảm chi phí họt động) và không quá 2 lần (đơn vị tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động) tiền lương tối thiểu chung do Nhà nước quy định; được trích lập Quỹ dự phòng ổn định thu nhập, Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi và Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp; kinh phí NSNN bảo đảm hoạt động thường

xuyên và các khoản thu sự nghiệp, cuối năm chưa chi hết đơn vị được chuyển sang năm sau tiếp tục chi.

Khi nhà nước điều chỉnh mức tiền lương tối thiểu hoặc thay đổi định mức, chế độ tiêu chuẩn chi NSNN, đơn vị tự trang trải các khoản chi tăng thêm từ các nguồn thu sự nghiệp, các khoản tiết kiệm chi, các quỹ của đơn vị và mức kinh phí NSNN cấp tăng thêm hàng năm (đơn vị tự bảo đảm một phần chi phí)...

Những đổi mới cơ bản của cơ chế giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của Nghị định 43/2006/NĐ-CP so với Nghị định 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ.

Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm được áp dụng đối với tất cả các đơn vị sự nghiệp công lập có thu và không có nguồn thu sự nghiệp là đơn vị dự toán độc lập, có con dấu và tài khoản riêng, tổ chức bộ máy kế toán theo quy định của Luật Kế toán.Các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đầy đủ hơn, trên cả 3 mặt: Thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và biên chế, tài chính.

Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính được giao cho đơn vị sự nghiệp công lập theo mức độ tự bảo đảm chi phí hoạt động thường xuyên của đơn vị; gồm 3 loại: Đơn

vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm toàn bộ chi phí, đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm một phần chi phí, đơn vị sự nghiệp công lập do NSNN bảo đảm toàn bộ chi phí.

Các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm không chỉ về các khoản chi, mà còn được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm về quyết định các khoản thu và mức thu...

2.3.3. Đánh giá quá trình thực hiện giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

2.3.3.1. Tình hình triển khai thực hiện

Đối với các cơ quan nhà nước

Triển khai thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg giai đoạn 2002 - 2004, số lượng các cơ quan nhà nước đăng ký và được thực hiện cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đã tăng dần qua các năm.

Tình hình triển khai thực hiện cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính giai đoạn 2002 -2004

Năm	Địa phương				Trung ương	
	Số tỉnh, thành phố (%)	Số đơn vị (%)	Tổng biên chế (người)	Tổng kinh phí (triệu đồng)	Tổng biên chế (người)	Tổng kinh phí (triệu đồng)
2002	36%	7,5%	6.067	89.752	53.618	1.768.784
2003	82%	25,8%	19.578	437.690	61.170	2.814225
2004	100%	59,7%	-	-	-	-

Nguồn: Bộ Tài chính

Cho đến năm 2004, nhiều tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện mở rộng cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với tất cả các cơ quan hành chính thuộc tỉnh và huyện; như tỉnh Bình Dương, Thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Bến Tre...

Từ năm 2005, tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các cơ quan nhà nước ở trung ương đã chuyển đổi sang thực hiện theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước theo quy định của Nghị định 130/2005/NĐ-CP thay thế cho Quyết định 192/2001/QĐ-TTg.

Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Theo Báo cáo đánh giá kết quả triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ đến năm 2005 đã có 37/43 Bộ, cơ quan ở trung ương và 52/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện giao quyền tự chủ về tài chính cho trên 5.900/13.862 đơn vị sự nghiệp công lập có thu, đạt 42,4%.

- Các Bộ và cơ quan ở trung ương đã giao quyền tự chủ được trên 530 đơn vị, đạt trên 78%; gồm: khối giáo dục đào tạo 212 đơn vị, khối y tế 28 đơn vị, khối sự nghiệp khoa học 97 đơn vị; khối văn hoá thông tin 75 đơn vị, các khối khác 119 đơn vị; 21/43 Bộ và cơ quan đã giao quyền tự chủ đạt 100%, 10/43 Bộ và cơ quan đạt trên 50%, 6/43 Bộ và cơ quan đạt dưới 50% đơn vị sự nghiệp công lập có thu trực thuộc; còn 6 Bộ và cơ quan chưa triển khai giao quyền tự chủ về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp công lập đó thu là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công An, Toà án Nhân dân tối cao, Ngân hàng nhà nước, Kiểm toán nhà nước, Ban Tôn giáo Chính phủ.

Các địa phương đã giao quyền tự chủ được 4.430 đơn vị, đạt trên 40%; gồm: khối giáo dục đào tạo 3.374 đơn vị, khối sự nghiệp khoa học 41 đơn vị, khối y tế 314 đơn vị, khối văn hoá thông tin và thể dục thể thao 213 đơn vị, khối các sự

nghiệp khác 492 đơn vị. Một số địa phương triển khai tốt như Lạng Sơn, Thanh Hoá, Hải Phòng, Nam Định, Ninh Bình, Bến Tre, Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh... Có 12 tỉnh, thành phố chưa có báo cáo tình hình triển khai thực hiện là Cao Bằng, Sơn La, Lai Châu, Gia Lai, Hà Nam, Long An, Nghệ An, Cà Mau, Kiên Giang, Tây Ninh, Bình Định, Tuyên Quang.

Từ năm 2006, các đơn vị sự nghiệp công lập (*gồm cả các đơn vị sự nghiệp công lập có thu và các đơn vị sự nghiệp công lập không có thu*) đã chuyển đổi sang hoặc bắt đầu triển khai thực hiện cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ.

2.3.3.2. Kết quả đạt được

Một là, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập là một bước đi quan trọng thúc đẩy các bộ, ngành, địa phương rà soát lại và xác định đúng chức năng, nhiệm vụ và biên chế của các cơ quan nhà nước và các đơn vị sự nghiệp công lập; từ đó, có cơ chế quản lý phù hợp, góp phần đẩy mạnh cải cách nền hành chính nhà nước, xoá bỏ tình trạng "*hành chính hoá*" các hoạt động sự nghiệp, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập, chuyển dần từ cơ chế quản lý theo yếu tố "*đầu vào*" sang cơ chế quản lý theo "*đầu*

ra" và "*kết quả*" hoạt động đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập.

Cơ quan nhà nước được giao quyền quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã chủ động sắp xếp và cơ cấu lại tổ chức theo hướng tinh gọn, giảm đầu mối quản lý theo hướng đa ngành và đa lĩnh vực gắn với cải cách thủ tục hành chính theo mô hình một dấu và một cửa; xác định chức năng, nhiệm vụ của từng phòng, ban và chức danh công chức, từ đó bố trí lao động và phân công nhiệm vụ đúng người, đúng việc, khoa học, rõ ràng góp phần vừa nâng cao chất lượng và hiệu suất công việc, vừa tinh giản biên chế gọn nhẹ. Theo báo cáo thực hiện cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, giai đoạn 2002 - 2004, trung bình các cơ quan nhà nước thực hiện cơ chế khoán đã giảm biên chế khoảng 7%; trong đó, một số địa phương có tỷ lệ giảm biên chế cao như Thành phố Hồ Chí Minh (22,6%), An Giang (22,6%), Hậu Giang (21,6%), Tây Ninh (15,7%), Sóc Trăng (14,3%), Đà Nẵng (11,3%), Hà Nội (8,1%)...

Các đơn vị sự nghiệp công lập bước đầu đã chủ động xây dựng phương án sắp xếp tổ chức trong nội bộ theo hướng tinh gọn, giảm dần sự chồng chéo, tiêu chuẩn hoá chức danh của cán bộ và viên chức theo yêu cầu của công việc; chủ động

ký kết các hợp đồng lao động phù hợp với tính chất, khối lượng công việc và khả năng nguồn tài chính. Từ đó, góp phần giảm dần áp lực về biên chế và tháo gỡ khó khăn về lao động cho các đơn vị có nhu cầu lao động lớn nhưng biên chế được giao thấp. Ví dụ như Viện Khoa học thuỷ lợi tổng số lao động là 900 người, trong đó biên chế chỉ có 41% hoặc Trung tâm Tiêu chuẩn đo lường chất lượng 3 thuộc Bộ Khoa học công nghệ với tổng số 270 lao động, trong đó biên chế chỉ có 26%.

Các đơn vị sự nghiệp công lập đã phát huy mọi khả năng sẵn có của đơn vị về nguồn nhân lực, máy móc, trang thiết bị, phương tiện để sản xuất, cung ứng hàng hoá, dịch vụ ngày càng phong phú và đa dạng với chất lượng ngày càng cao cho xã hội; tạo điều kiện cho người dân có cơ hội được tiếp xúc lựa chọn các hoạt động dịch vụ với nhiều cấp độ khác nhau, phù hợp với khả năng chi trả của họ. Các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục đào tạo đã tổ chức nhiều hình thức đào tạo như đào tạo chính quy, đào tạo thường xuyên, đào tạo tập trung và đào tạo từ xa; tổ chức liên kết đào tạo với nước ngoài, mời chuyên gia nước ngoài vào mở lớp đào tạo hoặc gửi đi đào tạo tại nước ngoài... Các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực y tế đã tổ chức các hình thức khám chữa bệnh nội trú, ngoại trú, khám chữa bệnh theo

yêu cầu, bác sỹ gia đình... Các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực khoa học thực hiện nghiên cứu ứng dụng triển khai, thực hiện các hợp đồng nghiên cứu khoa học với các đơn vị trong và ngoài nước; triển khai các loại hình chuyển giao công nghệ đưa kết quả nghiên cứu vào sản xuất...

Hai là, cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho phép và đòi hỏi các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập chủ động xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, xây dựng các chuẩn đánh giá "*đầu ra*" và "*kết quả*" của từng hoạt động, quyết định mức chi phù hợp với đặc thù của đơn vị và quy định của pháp luật để quản lý và tổ chức có hiệu quả nhất các hoạt động của đơn vị; từ đó, đã sử dụng kinh phí NSNN cấp giao thực hiện tự chủ và các nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ tiết kiệm và hiệu quả hơn, góp phần cải thiện thu nhập cho cán bộ, công chức, viên chức với cơ chế phân phối theo hiệu quả công việc của từng bộ phận, cán bộ, công chức, viên chức.

Theo báo cáo thực hiện cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, giai đoạn 2002 - 2004, trung bình các cơ quan nhà nước thực hiện cơ chế khoán đã tiết kiệm từ 3% đến 20% tổng kinh phí quản lý hành chính giao khoán. Năm 2002, 116 cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện cơ chế giao khoán

đã tiết kiệm được 16,7% tổng kinh phí giao khoán; năm 2003, 339 cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện cơ chế giao khoán đã tiết kiệm được 9,1% tổng kinh phí giao khoán. Một số địa phương có kết quả tiết kinh phí quản lý hành chính giao khoán cao như Hà nội (18,5%), Đà Nẵng (24,6%), Tiền Giang (13,8%), Thành phố Hồ Chí Minh (16,3%)... Thu nhập tăng thêm từ nguồn tiết kiệm chi quản lý hành chính của cán bộ và công chức ở các cơ quan nhà nước thực hiện cơ chế khoán từ 55.000 đồng đến 500.000 đồng/người/tháng. Một số cơ quan nhà nước có thu nhập tăng thêm của cán bộ và công chức cao như ở Hà nội (3,5 triệu đồng/người/năm), Đà Nẵng (3,4 triệu đồng/người/năm), Thành phố Hồ Chí Minh (4,8 triệu đồng/người/năm)... hoặc cơ quan Thuế, Kho bạc nhà nước, Hải quan trực thuộc Bộ Tài chính có mức thu nhập bình quân gấp 2 lần tiền lương cấp bậc và chức vụ do Nhà nước quy định...

Sau khi được giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm, các đơn vị sự nghiệp công lập đã chủ động và tích cực khai thác và mở rộng hoạt động dịch vụ, do đó kết quả thu sự nghiệp tăng lên qua các năm và chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong tổng các nguồn kinh phí hoạt động của đơn vị. Số thu sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc trung ương: Năm 2002 là 2.654 tỷ đồng, tăng 73% so với năm 2001 (Trong đó, thu phí và lệ phí tăng 37,7%; thu hoạt động dịch

vụ tăng 53,3%); năm 2003 là 3.270 tỷ đồng, tăng 23,2% so với năm 2002 (Trong đó, phí và lệ phí tăng 24,5%; thu hoạt động dịch vụ tăng 21,48%); năm 2004 là 4.065 tỷ đồng, tăng 24,3% so với năm 2003 (Trong đó, phí và lệ phí tăng 22,1%; thu hoạt động dịch vụ tăng 26%). Số thu sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc địa phương: Năm 2002 tăng 20,4% so với năm 2001; năm 2003 tăng 29,6% so với năm 2002; năm 2004 tăng 27,6% so với năm 2003. Số thu sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp công lập tăng lên chủ yếu do mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động dịch vụ để đáp ứng nhu cầu của xã hội và thực hiện tốt hơn công khai, minh bạch tình hình và kết quả tài chính của đơn vị. Tuy vậy, tăng thu của các đơn vị sự nghiệp công lập không đồng đều, tập trung ở những đơn vị có lợi thế về khả năng cung ứng dịch vụ cho xã hội như các trường đại học, cao đẳng và dạy nghề, các viện khoa học lớn, bệnh viện trung ương. Đồng thời với kết quả thu sự nghiệp không ngừng tăng lên, các đơn vị sự nghiệp công lập đã tiết kiệm đáng kể được nguồn kinh phí chi thường xuyên. Báo các của các bộ, ngành ở trung ương và các địa phương cho thấy số kinh phí chi thường xuyên các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm tiết kiệm được hàng năm khoảng 3% - 10% tổng kinh phí chi thường xuyên của NSNN giao tự chủ cho các đơn vị. Thu nhập của cán bộ, viên chức và người lao động ở các đơn

vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm không chỉ được bảo đảm đủ tiền lương cơ bản theo cấp bậc, chức vụ do Nhà nước quy định mà còn được giải quyết thu nhập tăng thêm ở các mức độ khác nhau từ kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ và tiết kiệm chi hoạt động thường xuyên. Mức thu nhập tăng thêm bình quân từ 10% - 15% tiền lương cơ bản theo cấp bậc, chức vụ. Một số đơn vị đã đạt mức thu nhập tăng thêm từ 2 - 2,5 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ. Trường Cao đẳng công nghiệp Hà Nội trả thu nhập cho cá nhân cao nhất là: 6.500.000 đồng/ người/tháng gấp 7,2 lần lương cấp bậc, chức vụ bình quân. Trường Đại học Kinh tế quốc dân có mức trả cho cá nhân cao nhất là 6.029.000 đồng/người/tháng, gấp 7 lần lương cấp bậc, chức vụ bình quân. Thu nhập tăng thêm của người có mức cao nhất ở các đơn vị sự nghiệp kinh tế tỉnh Bến Tre là 1.022.500 đồng/người/tháng, ở các đơn vị sự nghiệp y tế Thành phố Hồ Chí Minh là 1.200.000 đồng/người/tháng...

Ba là, giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập góp phần xoá bỏ cơ chế "xin - cho", lành mạnh hoá NSNN, thúc đẩy thực hiện công khai và minh bạch tài chính - ngân sách.

Cùng với quá trình thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự

nghiệp công lập thì các căn cứ và định mức phân bổ ngân sách ngày càng rõ ràng, công khai và minh bạch hơn; cơ chế giao dự toán ngân sách thực hiện tự chủ thay vì chi tiết theo các nhóm mục chi bằng giao tổng dự toán được thực hiện tự chủ vào mục "134"; điều hành và cấp phát ngân sách được cam kết thực hiện theo dự toán năm; từ đó góp phần quan trọng lành mạnh hoá NSNN và xoá bỏ dần cơ chế "xin - cho" trong quản lý NSNN.

Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm vừa tạo điều kiện và vừa đòi hỏi các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập bảo đảm công khai, minh bạch, chịu trách nhiệm giải trình về hoạt động của cơ quan, đơn vị; nhất là về tài chính, tổ chức bộ máy và tuyển dụng. Chính vì vậy, quy chế dân chủ cơ sở, công khai và minh bạch các hoạt động nói chung và tài chính - ngân sách nói riêng ở các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập ngày càng được thực hiện tốt hơn; góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý và giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, phát huy tốt vai trò kiểm tra và giám sát trong nội bộ các cơ quan, đơn vị.

Với những kết quả đạt được nêu trên, có thể khẳng định việc giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập là đúng hướng,

phù hợp với tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước; cho phép và đòi hỏi các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ và tự chịu trách nhiệm xây dựng kế hoạch hoạt động của mình hướng tới phục vụ khách hàng, từng bước hướng tới thực hiện cơ chế quản lý ngân sách theo "đầu ra" và "kết quả".

2.3.3.3. Một số vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

Thứ nhất, để bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đầy đủ hơn và tạo động lực thúc đẩy các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập phát huy tốt quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mình trong thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và quản lý biên chế, quản lý tài chính thì có cần khống chế tổng mức thu nhập tăng thêm trả cho cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập hay không?

Nhiều người cho rằng chế độ tiền lương cấp bậc và chức vụ của cán bộ, công chức, viên chức thì cần phải thực hiện thống nhất; nhưng không nên có quan điểm phân phối thu nhập tăng thêm bình quân cho cán bộ, công chức, viên chức làm việc ở các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp

công lập khác nhau thực hiện tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Quy định này sẽ làm giảm đi động lực khuyến khích các cơ quan và đơn vị thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm tích cực tìm kiếm các biện pháp hữu hiệu để tổ chức thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và quản lý biên chế, quản lý tài chính, tiết kiệm các khoản chi, khai thác có hiệu quả các nguồn thu theo quy định của pháp luật. Vì vậy, không nên có quy định khống chế tổng mức thu nhập tăng thêm trả cho cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm nếu thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và quản lý biên chế, quản lý tài chính tốt; tiết kiệm các khoản chi, khai thác có hiệu quả các nguồn thu theo quy định của pháp luật và bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao thì được quyết định tổng mức thu nhập tăng thêm trả cho cán bộ, công chức, viên chức ở cơ quan, đơn vị mình dựa trên kết quả hoạt động tài chính hàng năm.

Nếu quy định khống chế tổng mức thu nhập tăng thêm trả cho cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm nhằm đảm bảo công bằng xã hội về thu

nhập của cán bộ, công chức, viên chức làm việc ở các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập khác nhau thì cũng không đạt được mục tiêu; bởi vì, ở từng cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm tự quyết định cơ chế phân phối thu nhập tăng thêm trả cho người lao động theo nguyên tắc gắn với hiệu quả công việc và đóng góp của từng bộ phận, người lao động. Vì vậy, chênh lệch về thu nhập giữa người lao động trong các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện tự chủ và tự chịu trách nhiệm là hiển nhiên. Để thực hiện chính sách bảo đảm công bằng xã hội về thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập nên sử dụng chính sách thuế thu nhập cá nhân.

Thứ hai, cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thực chất là một bước khởi đầu chuyển đổi cơ chế quản lý theo "*đầu vào*" dần sang cơ chế quản lý theo "*đầu ra*" với nguyên tắc cơ bản là các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập phải hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, thực hiện quyền tự chủ phải gắn với tự chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Vậy, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập bằng thước đo nào và đánh giá như thế nào để có thể xác định được các cơ quan và

đơn vị đã thực hiện trách nhiệm của mình đến đâu? Hoàn thành hay không hoàn thành? tốt hay không tốt?

Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập với yêu cầu các cơ quan và đơn vị phải hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao thì việc kiểm soát và đánh giá "*đầu ra*" và "*kết quả*" thực hiện nhiệm vụ được giao của các cơ quan và đơn vị thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm là quan trọng hàng đầu. Có kiểm soát, đánh giá được "*đầu ra*" và "*kết quả*" thực hiện nhiệm vụ được giao thì mới có thể gắn quyền tự chủ với tự chịu trách nhiệm của của các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập được giao thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm; tránh được tình trạng quyền tự chủ thì nhận thức và thực hiện rất nhanh, nhưng về tự chịu trách nhiệm thì không nhận thức và thực hiện một cách đúng đắn và đầy đủ.

Thực tế, triển khai thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập thì các cơ quan quản lý nhà nước đang gặp rất nhiều khó khăn trong việc xác định và xây dựng các tiêu chí, chuẩn mực để kiểm soát và đánh giá các hoạt động nói chung và việc thực hiện nhiệm vụ được giao nói riêng đối với các cơ quan và đơn vị được giao thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Các cơ quan, đơn vị được giao quyền tự

chủ, tự chịu trách nhiệm thì cũng đang gặp khó khăn trong việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của mình; nên công tác quản lý, kiểm soát, giám sát trong nội bộ từng cơ quan và đơn vị cũng nảy nhiều vấn đề bất cập.

Thứ ba, ngăn chặn những rủi ro có thể xảy ra trong thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập như thế nào để thực hiện tốt được mục tiêu đề ra?

Thực tế đã minh chứng không có một cơ chế quản lý nào hoàn hảo. Thực hiện cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập cũng có những rủi ro nhất định và cần phải có cơ chế thích hợp để kiểm soát.

Những rủi ro của cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập đó là sự chuyên quyền, độc đoán của thủ trưởng đơn vị dẫn đến làm mất dân chủ và có thể sâm phạm đến lợi ích của người lao động; hoặc vấn đề tuyển dụng và sắp sếp lao động trong các cơ quan và đơn vị thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm có thể ảnh hưởng đến lợi ích lâu dài của Nhà nước, của xã hội, của đơn vị và người lao động...

2.4. Những thách thức trong quá trình chuyển sang hướng quản lý NSNN theo kết quả đầu ra

Kinh nghiệm các nước và quá trình thử nghiệm ban đầu theo hướng quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra cho thấy những thách thức sau đây là rất lớn đòi hỏi phải có thời gian cũng như nguồn lực mới có thể đáp ứng được.

Thứ nhất, Hệ thống thông tin.

Trong cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, một trong những tiền đề hay cơ sở vô cùng quan trọng bảo đảm cho sự thành công là hệ thống thông tin công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Khả năng tiên liệu về những nguồn tài chính sẽ tác động đến quá trình xác lập thứ tự ưu tiên chiến lược và lên kế hoạch cung cấp dịch vụ của các Bộ, ngành, đơn vị. Do đó, thông tin đầy đủ về bức tranh tài khoá cũng như tình hình chi tiêu cho các Bộ, ngành đơn vị dựa trên đầu ra và kết quả hoạt động cần được đảm bảo: đầy đủ, chính xác và có hệ thống. Phát triển hệ thống đo lường kết quả hoạt động, xác định các chỉ số và hệ thống giám sát việc thu thập, tổng hợp và xử lý dữ liệu là khá tốn kém và đòi hỏi kỹ thuật cao. Hơn nữa, thiết lập một hệ thống đánh giá kết quả, đầu ra của các cơ quan Chính phủ là rất đồ sộ, bao gồm đánh giá ở tầm vĩ mô và cả ở các đơn vị cơ sở nhằm thấy được hiệu quả hoạt động của từng đơn vị cũng như tổng thể nền kinh tế đòi hỏi phải có thời

gian và nguồn lực. Xin trích ra đây lời bình của các tác giả trong cuốn "*Mười bước tiến tới hệ thống giám sát, đánh giá dựa vào kết quả*" của Ngân hàng thế giới:

"Không nên đánh giá thấp các thách thức của các nước đang phát triển trong quá trình xây dựng hệ thống đánh giá, giám sát dựa trên kết quả. Việc xây dựng các hệ thống như vậy là một nhiệm vụ nặng nề và không thể hoàn thành được trong một sớm một chiều. Tuy nhiên, cũng không nên bỏ qua công việc này với lý do rằng chúng quá phức tạp, quá khó khăn đối với các nước đang phát triển. Tất cả các quốc gia đều cần hệ thống thông tin tốt - các nước đang phát triển cũng vậy. Do đó, hỗ trợ các nước đang phát triển xây dựng được năng lực này là công việc đáng được đầu tư thời gian và công sức của các quan chức chính phủ và các đối tác phát triển của họ"

Thứ hai: Tính rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và đảm bảo trách nhiệm giải trình của cả hệ thống các cơ quan, đơn vị công lập

Để đảm bảo trách nhiệm giải trình về kết quả hoạt động cần phải quy định một cách rõ ràng trách nhiệm, quyền hạn của mỗi Bộ, ngành, cơ quan, đơn vị trong việc sản xuất và cung cấp các hàng hoá, dịch vụ công cho xã hội. Trách nhiệm giải trình hữu hiệu phải bao gồm hai phần: khả năng điều trần (answerability) và khả năng chịu hậu quả (consequences).

Khả năng điều trần là yêu cầu đối với cán bộ quản lý ngân sách và các quan chức của các bộ, ngành định kỳ phải trả lời các câu hỏi liên quan đến thu, chi ngân sách cũng như kết quả đạt được đằng sau các con số thu, chi đó. Khả năng gánh chịu hậu quả là khả năng chịu trách nhiệm trước pháp luật về những sai phạm mà các nhà quản lý thu, chi ngân sách gây ra. Những hậu quả này cũng cần được rõ ràng, quy định trước và thực thi hữu hiệu tránh hình thức. Tính chịu trách nhiệm bao gồm chịu trách nhiệm có tính chất nội bộ và chịu trách nhiệm ra bên ngoài. Chịu trách nhiệm nội bộ của nhà quản lý ngân sách bao gồm chịu trách nhiệm của cấp dưới với cấp trên, với người giám sát, kiểm tra ngân sách trong nội bộ Nhà nước. Chịu trách nhiệm ra bên ngoài muốn nói tới ở đây là tính chịu trách nhiệm của các bộ, ngành đối với khách hàng của mình như những người nộp thuế hay đối tượng được hưởng các dịch vụ y tế, giáo dục... Nâng cao tính chịu trách nhiệm ra bên ngoài đặc biệt cần thiết khi nhà nước gia tăng phi tập trung hoá, tăng tự chủ trong quản lý ngân sách cho các địa phương, bộ, ngành, đơn vị.

Thứ ba: Nguồn nhân lực phù hợp với phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ khá lớn và đặc biệt là trình độ cao.

Có thể nói rằng, đội ngũ cán bộ này vừa phải có kiến thức vi mô, vừa có kiến thức vĩ mô và có cả kiến thức kinh tế và các ngành kinh tế thuật khác để có thể đánh giá tình hình hoạt động của các cơ quan Chính phủ, đồng thời có khả năng liên kết với vấn đề kinh tế để phân bổ các nguồn lực tài chính nhỏ bé của ngân sách cho các mục tiêu ưu tiên nhằm bảo đảm thúc đẩy phát triển toàn diện nền kinh tế - xã hội.

Thứ tư: Chi phí để thiết lập hệ thống quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Với những yêu cầu về thông tin, nguồn nhân lực và cơ chế đánh giá hiệu quả chi tiêu ngân sách, hiệu quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ... như trên, yêu cầu về chí phí cũng tăng lên rất lớn. Đối với những nước phát triển, ngân sách quốc gia có thể chịu đựng được khoản chi phí này, song đối với các nước đang phát triển, nhất là các nước nghèo thì đây là khoản chi phí rất lớn, trong nhiều trường hợp ngân sách không thể chịu đựng nổi. Chính vì vậy, một vấn đề đặt ra là cần phải tính toán hiệu quả của việc thực thi cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra như thế nào cho đạt hiệu quả cao nhất, phù hợp với tình hình thực tế của mỗi quốc gia.

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỂ CÓ THỂ ÁP DỤNG QUẢN LÝ NSNN THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA Ở VIỆT NAM

3.1. Giải pháp về thể chế

- Thay đổi khuôn khổ pháp luật để có thể áp dụng quy trình quản lý theo kết quả đầu ra

Luật ngân sách, các văn bản luật khác (*như Luật kiểm toán, Luật kế toán, Luật thống kê, Luật kế hoạch và Luật Đầu tư công*) và các văn bản pháp quy phải xây dựng theo hướng trước hết hướng việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra, trong đó nêu rõ tiêu chí về đầu ra, cách lập, quy trình, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan liên quan. Đặc biệt, trong Luật ngân sách cần đưa ra được các quy định mới về NSNN như lập kế hoạch tài khoá và chi tiêu trung hạn, hoàn thiện hệ thống phân bổ ngân sách theo phương thức "*Ngân sách trọn gói*" nhằm tăng tính linh hoạt hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách, thiết lập quy trình quản lý ngân sách theo đầu ra *(bao gồm quy trình lập, đánh giá, hệ thống báo cáo)*...

- Phân định nhiệm vụ, quyền hạn một cách rõ ràng hơn, thiết thực hơn giữa các cơ quan nhà nước về quản lý NSNN

Để phát huy hơn nữa tính chủ động của HĐND các cấp trong việc quyết định, phân bổ dự toán và phê chuẩn quyết toán NSĐP; khắc phục tính hình thức, trùng lắp và chồng chéo trong quyết định dự toán, phân bổ ngân sách của Quốc hội và HĐND các cấp, hướng giải pháp cần tiến đến là:

- Quốc hội quyết định dự toán NSTW với tổng số thu, tổng số chi, mức bội chi và các nguồn bù đắp; quyết định phân bổ NSTW theo từng loại thu, từng lĩnh vực chi; quyết định số bổ sung cho NSĐP; quyết định các chương trình, dự án quốc gia, các công trình xây dựng cơ bản quan trọng được đầu tư từ nguồn NSTW; quyết định điều chỉnh dự toán NSTW trong trường hợp cần thiết.

- Đối với những khoản chi trong cân đối NSĐP các cấp, HĐND các cấp được quyền quyết định và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, không bao gồm ngân sách cấp dưới; phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách cấp mình trong trường hợp cần thiết.

- Đối với những khoản chi từ nguồn ngân sách cấp trên bổ sung thì HĐND được thông qua dự toán chi phù hợp với

những nhiệm vụ kinh tế - xã hội ở địa phương và phù hợp với chính sách chế độ chung của Nhà nước.

- Đối với những khoản thu từ nguồn ngân sách cấp trên bổ sung theo những chương trình, mục tiêu đã quy định, HĐND các cấp không có quyền thảo luận, phê chuẩn mà chỉ tổng hợp vào dự toán ngân sách để thực hiện kiểm tra, giám sát...

Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính nhằm xác định một cách rõ ràng chức năng, nhiệm của các cơ quan Chính phủ; tránh tình trạng chồng chéo, không rõ ràng trong giải quyết các công việc của các cơ quan Chính phủ. Cần đơn giản hoá các thủ tục hành chính và tăng cường việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực công. Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, đơn vị cũng như của công chức Nhà nước, viên chức sự nghiệp làm cơ sở xác định định mức lao động và nguồn ngân sách cấp.

- Xây dựng cơ chế phối hợp bộ máy quản lý NSNN

Với bộ máy xây dựng dự toán ngân sách bao gồm hai cơ quan chính là Tài chính và Kế hoạch và đầu tư, vấn đề phối hợp giữa hai cơ quan này đặc biệt trong giai đoạn xây dựng dự toán rất quan trọng nhằm bảo đảm sự nhất quán trong các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch kinh phí

ngân sách hàng năm cũng như trong dài hạn. Trong thời gian tới, có thể thực hiện chuyển giao chức năng xây dựng dự toán ngân sách đầu tư phát triển về Bộ Tài chính; Bộ Kế hoạch và Đầu tư chỉ xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, trong quy trình xây dựng tổng dự toán NSNN, cần kết hợp kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội vào ngay phần đầu của tổng dự toán NSNN để bảo đảm sự gắn kết giữa phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách. Đồng thời, xây dựng cơ chế phối hợp giữa Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong xây dựng dự toán ngân sách đầu tư phát triển với vai trò chủ trì là Bộ Tài chính.

Bên cạnh đó cần thiết lập hoặc quy định một bộ phận chức năng chuyên trách trong việc theo dõi, giám sát, phân tích và đánh giá tình hình chi tiêu ngân sách, tình hình và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ, của Chính phủ. Nhiệm vụ này nên giao cho một Vụ thuộc Bộ Tài chính, nhưng có sự tham gia của các cán bộ bán chuyên trách của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và một số cơ quan khác.

Thực sự trao quyền và giao trách nhiệm về quản lý chi tiêu công bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên cho các Bộ, ngành được thụ hưởng ngân sách để nâng cao tính linh hoạt, tích cực và hiệu quả của các cơ quan này trong việc quản lý và sử dụng các nguồn lực được phân bổ.

Xây dựng cơ chế quy định đại biểu cơ quan dân cử phải lấy ý kiến chuyên gia *(các cá nhân hoặc cơ quan ngoài Quốc hội)* trước khi đại biểu Quốc hội tham gia ý kiến về các vấn đề chuyên môn, nhất là các vấn đề liên quan tài chính, ngân sách. Đồng thời, xây dựng cơ chế trả thù lao thích đáng với các ý kiến tư vấn chuyên môn.

Bên cạnh đó, cũng phải tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội (*Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban*) để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN.

Đối với HĐND các cấp, ngoài vấn đề phụ cấp và cơ chế lấy ý kiến như đại biểu Quốc hội, cần tăng cường đội ngũ đại biểu HĐND chuyên trách và các cơ quan chuyên môn của HĐND, nhất là cơ quan về tài chính, ngân sách.

3.2. Giải pháp về kế hoạch

Kế hoạch được hiểu là sự thể hiện ý đồ của chủ thể về sự phát triển trong tương lai của đối tượng quản lý và các giải pháp để thực thi. Nó xác định xem một quá trình phải làm gì? làm thế nào? khi nào làm và ai sẽ làm?.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là công cụ quản lý kinh tế của nhà nước theo mục tiêu, nó được thể hiện bằng những mục tiêu định hướng phát triển kinh tế xã hội phải đạt

được trong một khoảng thời gian nhất định của một quốc gia hoặc của một địa phương và những giải pháp, chính sách nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra một cách có hiệu quả cao nhất.

Nền kinh tế thị trường vẫn rất cần công cụ kế hoạch. Tuy vậy, kế hoạch trong nền kinh tế thị trường phải là một kế hoạch kiểu mới khác hẳn với kiểu kế hoạch trong cơ chế tập trung mệnh lệnh. Do đó cần đổi mới cả về tư duy và cách làm kế hoạch.

- ***Đổi mới tư duy trong việc xác định mục tiêu kế hoạch***

Trong nền kinh tế thị trường vai trò của Nhà nước trong việc đảm bảo cho nền kinh tế - xã hội đạt được hiệu quả, công bằng và ổn định kinh tế vĩ mô luôn nhận được sự ủng hộ của các nhà kinh tế và các chính trị gia. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào đặc thù của mỗi quốc gia mà chi NSNN được sử dụng để đáp ứng các mục tiêu trên không giống nhau và luôn là bài toán chưa tìm ra lời giải tối ưu.

Đối với Việt Nam, công cuộc đổi mới từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã làm thay đổi vai trò nhà nước trong việc trả lời cả 3 câu hỏi cơ bản của kinh tế học:

- Nhà nước nên sản xuất cái gì?
- Nhà nước nên sản xuất như thế nào?
- Ai là người được lợi?

Tư duy trước đây thường là Nhà nước bao cấp mọi hàng hoá, dịch vụ, người dân bị hạn chế kinh doanh, trong khi tiềm lực Nhà nước có hạn, "*mong muốn*" và "*khả năng*" của Chính phủ không phù hợp với nhau. Kết quả là sức dân, các nguồn lực không được giải phóng, Nhà nước không hoàn thành mục tiêu. Tư duy này cần phải chuyển sang hướng phân định rõ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, những gì thị trường và doanh nghiệp làm, những gì Nhà nước làm từ đó đưa ra những chương trình hành động của Chính phủ và những biện pháp khuyến khích thị trường và doanh nghiệp.

Ngoài ra, việc xác định mục tiêu trong lập kế hoạch ở cả trung ương lẫn địa phương thường theo kiểu năm sau phải cao hơn năm trước, mang tính chủ quan cùng với bệnh "*sính thành tích*" cũng góp phần làm cho kế hoạch đôi khi chỉ là "*vạch ra để đấy*". Tư duy này cần thay đổi một cách cơ bản, kế hoạch phải căn cứ vào hiện thực, phân tích quan hệ cung - cầu và khả năng cạnh tranh trên thị trường để tính tốc độ tăng trưởng, từ đó xác định mục tiêu. Việc xác định các mục tiêu

phải đi kèm với xác định thứ tự ưu tiên giữa các mục tiêu, nghĩa là phải có sự "*đánh đổi*", hy sinh mục tiêu này cho việc đạt mục tiêu khác.

- Nhanh chóng ban hành Luật Kế hoạch, Luật Đầu tư công tạo cơ sở pháp lý cho công tác kế hoạch hoá theo hướng đổi mới vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và đổi mới phương pháp lập kế hoạch

Để hỗ trợ cho quá trình đổi mới công tác lập kế hoạch, trước mắt cần cụ thể hoá hơn nữa các Luật có liên quan đến nhiệm vụ của Nhà nước trong sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội. Bên cạnh đó, cũng cần xem xét việc thực hiện một số phương pháp kế hoạch mới nhằm đổi mới phương pháp tính toán các nội dung của văn bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

+ ***Lập kế hoạch mang tính chiến lược*** cũng cần trở thành phương pháp chính trong quá trình xây dựng kế hoạch. Lập kế hoạch chiến lược đi theo các bước tuần tự từ phân tích thực trạng, xác định tầm nhìn và mục tiêu phát triển, xây dựng khung logic của kế hoạch cho đến xây dựng kế hoạch hành động và ước tính kinh phí cho các kế hoạch đó, cũng như xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá. Lập kế hoạch chiến lược giúp các nhà kế hoạch thoát ly khỏi cách lập kế hoạch kiểu

bao cấp sang lập kế hoạch mang tính chiến lược, một phương thức động và phù hợp hơn với nền kinh tế định hướng thị trường. Theo cách tiếp cận này, chính quyền địa phương sẽ có quyền phân cấp mạnh hơn trong việc lập kế hoạch và ngân sách, còn các nhà kế hoạch sẽ được cung cấp một quy trình lập kế hoạch logic và những kỹ năng lập kế hoạch cụ thể.

Lập kế hoạch dựa vào kết quả và theo dõi, đánh giá dựa vào kết quả cần dựa trên một sự phân loại các kết quả, tác động, đầu ra và đầu vào rõ ràng, đồng thời nêu rõ các giải pháp chính sách để thực hiện những mục tiêu đề ra. Trong kế hoạch cũng cần chỉ rõ nguồn lực từ NSNN sẽ phân bổ cho đầu ra, kết quả nào? sử dụng chỉ số và công cụ đo lường nào để theo dõi, đánh giá để biết là đơn vị đã hoàn thành kế hoạch? Đầu ra của các đơn vị sử dụng ngân sách đã góp phần đạt được các mục tiêu ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ra sao?

+ Đổi mới phương pháp lập kế hoạch theo hướng có sự tham gia của các cơ quan hữu quan, các thành phần kinh tế và của người dân

Lập kế hoạch có sự tham gia là phương pháp đổi mới kế hoạch thông dụng nhất hiện nay, và đã được áp dụng ở nhiều ngành, địa phương và nhiều dự án. Ở cấp trung ương,

kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội 5 năm giai đoạn 2006 - 2010 của quốc gia đã được tham vấn rộng rãi với nhiều cơ quan trung ương, các bộ, ngành, địa phương, cộng đồng và các nhà tài trợ. Đây là lần đầu tiên việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội quốc gia được đông đảo các bên hữu quan tham gia góp ý. Kế hoạch phát triển của một số ngành, trong đó có Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cũng đã được xây dựng theo phương pháp có sự tham gia. Một số tỉnh thậm chí còn tiến xa hơn, bằng cách sử dụng nguồn nhân lực sẵn có của địa phương để tiến hành tham vấn cộng đồng về các bản kế hoạch của mình (*như Ninh Bình, Đồng Tháp*).

Bên cạnh sự tham vấn theo chiều dọc, sự tham gia theo chiều ngang cũng được chú trọng, chủ yếu dưới dạng tổ chức các hội nghị xây dựng kế hoạch, trong đó đại diện của nhiều ban, ngành được mời đến dự và góp ý cho nội dung bản kế hoạch.

Tham vấn đã thể hiện những tác động trực tiếp ngay đến việc tăng cường dân chủ cơ sở và nâng cao năng lực lập kế hoạch dựa vào nhu cầu. Vì thế, phương pháp này đã nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của cả cơ quan nhà nước lẫn cộng đồng dân cư. Cần đưa ra quy trình lập kế hoạch có sự tham gia là quy trình bắt buộc nhằm đảm bảo kế hoạch sát với thực

tế khách quan, phù hợp với nhu cầu của người dân và đặc biệt là người dân cảm nhận được tính đồng sở hữu trong các bản kế hoạch của chính quyền từ đó giúp cho khâu tổ chức thực hiện và theo dõi giám sát thực hiện kế hoạch từ phía người dân được tự giác hơn, hiệu quả hơn.

+ Lập kế hoạch gắn kế hoạch với nguồn lực trong đó có nguồn vốn từ NSNN

Một mặt, nếu kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội muốn khả thi và thực sự trở thành một công cụ quản lý, điều hành thực sự của cơ quan công quyền các cấp thì suy cho cùng, những bản kế hoạch đó phải được đảm bảo bằng nguồn lực trong đó có tính đến vốn ngân sách đã cam kết. Mặt khác, nếu muốn kế hoạch ngân sách có tính chiến lược và tiến dần đến quản lý theo kết quả thì ngân sách phải được phân bổ theo các mục tiên ưu tiên của kế hoạch. Như vậy, lập kế hoạch gắn với nguồn lực dường như là một mô hình đổi mới triệt để và toàn diện nhất.

Việt nam đã và đang thực hiện thí điểm mô hình lập kế hoạch gắn với ngân sách ở bốn Bộ *(Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Giao thông Vận tải và Bộ Y tế*) và bốn tỉnh dưới cái tên chung là xây dựng MTF&EF. Lập ngân sách gắn với nguồn lực sẽ tạo ra những

giá trị thực sự và mới mẻ cho kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội hiện nay của địa phương, vì nó buộc tất cả các ngành và các địa phương phải phân bổ ngân sách phù hợp với kế hoạch phát triển đã xây dựng. Tính trách nhiệm của các bên hữu quan trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch sẽ được tăng cường, vì điều đó sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến ngân sách của họ. Nó cũng đặt các nhà hoạch định chính sách vào một vị trí mới là phải ra các quyết định chi tiêu có tính chiến lược, đồng thời nó trang bị cho người dân và các cơ quan giám sát một công cụ mới để tăng cường vai trò thẩm tra và giám sát của mình. Ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư được gắn kết với nhau, vì thế việc phê duyệt một dự án đầu tư ngày hôm nay sẽ phải gắng với các nghĩa vụ chi vận hành, bảo dưỡng công trình trong tương lai.

Vì MTF&EF là một cơ chế minh bạch nên việc áp dụng kỹ thuật này đòi hỏi một sự cam kết thực sự của lãnh đạo cấp cao, và sự cam kết đó phải đủ mạnh để gây áp lực cho các Bộ, Sở, ngành phải thực hiện. Việc Bộ KHĐT và Bộ Tài chính đang phối hợp soạn thảo một quyết định của Thủ tướng yêu cầu tất cả các đơn vị thí điểm phải nộp MTF&EF của mình dưới dạng một tài liệu đính kèm trong kế hoạch ngân sách (*theo cách truyền thống*) trong năm nay là một áp lực mới nhằm từng bước thay thế cách làm mới cho cách lập ngân

sách truyền thống. Ngoài ra, thông tin cũng là một trở ngại lớn, vì nó là một đầu vào cực kỳ quan trọng để đảm bảo độ tin cậy của MTF&EF. Cuối cùng, năng lực tư duy chiến lược của các cán bộ kế hoạch và tài chính cũng là một yếu tố quyết định khác nữa đến thành công của mô hình này. Nói tóm lại, mô hình lập kế hoạch gắn với nguồn lực dường như là một xu thế không thể đảo ngược trong cải cách ở Việt Nam.

- Cải thiện điều kiện phục vụ công tác quy hoạch và kế hoạch

+ Cải thiện hệ thống thông tin phục vụ công tác kế hoạch hoá

Thông tin và dự báo là những điều kiện quan trọng đảm bảo chất lượng của quá trình lập và điều hành kế hoạch. Việc cải thiện hệ thống thông tin cần được đổi mới, đảm bảo những nhu cầu sau: kịp thời, chuẩn mực, chính xác và đầy đủ. Vấn đề này liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, vì vậy bên cạnh việc ban hành những quy định pháp lý cần thiết, việc đổi mới hệ thống thông tin cần được sự phối hợp và ủng hộ của mọi ngành, mọi cấp. Môi trường thu thập và sử lý thông tin hiện đại (*Internet, mạng nội bộ, máy tính với tốc độ xử lý rất cao*) có thể hình thành những phương pháp kế hoạch hoá mới, đặc biệt là trong dự báo và phân tích kinh tế. Yêu cầu này đòi hỏi công tác lập kế hoạch phải sử dụng phương pháp mới với

những dự báo và một cơ sở thông tin đa dạng và toàn diện hơn nhiều. Công nghệ thông tin, những mô hình dự báo - kết quả của sự tiến bộ trong khoa học và công nghệ có thể hỗ trợ đắc lực cho việc nghiên cứu và áp dụng những phương pháp lập kế hoạch mới một cách phù hợp hơn với đòi hỏi từ thực tế.

+ Phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan hữu quan, giữa trung ương với địa phương trong quá trình xây dựng và điều hành kế hoạch

Nền kinh tế là một hệ thống đa dạng và có tương tác chặt chẽ với nhau. Sự điều hành đơn độc của từng bộ, ngành, không chú ý tới những ảnh hưởng qua lại với những nhân tố khác có thể sẽ đưa đến những hậu quả khôn lường cho toàn nền kinh tế. Vì thế, việc điều hành thực hiện kế hoạch không phải là công việc riêng của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoặc một bộ nào khác mà nó phải được thực hiện thông qua sự phối hợp một cách thống nhất và tương hợp giữa các Bộ, ngành và các địa phương, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Việc ban hành một chính sách phải được phân tích một cách toàn diện ở các lĩnh vực, suy xét kỹ lưỡng những điểm được, điểm mất trong nền kinh tế.

Xu thế phân cấp trong quản lý ngày càng tỏ ra có hiệu quả trong thực tế, không chỉ trong quản lý kinh doanh mà còn

các bộ ngành, nhiệm vụ của các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN. Yêu cầu này chỉ có tính khả thi phân bổ dự toán NSNN được dựa trên cơ sở dự toán đầy đủ các nguồn tài chính sẵn có (*NSNN và ngoài NSNN*) được huy động vào thực hiện mục tiêu của các chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội. Không dự toán được đầy đủ các nguồn tài chính sẵn có được huy động vào thực hiện mục tiêu của các chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước thì tất yếu khó có thể có được sự lựa chọn tối ưu trong phân bổ dự toán NSNN; đồng thời, tình trạng phân bổ dự toán NSNN dàn trải, chồng chéo, manh mún, kém hiệu quả tất yếu không thể khắc phục được.

Quản lý NSNN theo đầu ra và kết quả thực chất là thay vì phân bổ dự toán NSNN theo các yếu tố đầu vào và kiểm soát chặt chẽ việc tuân thủ các tiêu chuẩn, định mức chi phí trong chi tiêu NSNN do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành bằng việc phân bổ dự toán NSNN và kiểm soát chi tiêu NSNN theo đầu ra và kết quả. Đầu ra và kết quả chi tiêu NSNN không chỉ là các đầu ra và kết quả được xác định trong thời gian ngắn hạn một năm ngân sách, mà có nhiều đầu ra và kết quả chi tiêu NSNN cần phải được thực hiện trong thời gian trung và dài hạn. Vì vậy, đi đôi với quản lý NSNN theo đầu ra và kết quả cần thiết phải tiến tới áp MTEF với kỹ thuật

xây dựng dự toán NSNN "*cuốn chiếu*" từ 3 đến 5 năm, nhằm bảo đảm ngân sách cần thiết để đạt được mục tiêu cuối cùng của các khoản chi mà vẫn tuân thủ nghiêm ngặt kỷ luật tài chính tổng thể. Như vậy, quản lý NSNN theo đầu ra và kết quả đi đôi với áp dụng MTEF sẽ bảo đảm cơ sở vững chắc cho việc phân bổ dự toán NSNN và kiểm soát chi tiêu NSNN gắn kết chặt chẽ với đầu ra và kết quả cuối cùng của các khoản chi NSNN.

Tiến tới áp dụng MTEF, thời gian trước mắt nên tập trung vào thực hiện tốt MTEF ở các bộ ngành và 4 tỉnh thí điểm; chuẩn hoá nội dung, hình thức, phương pháp tính toán các số liệu trong bản MTEF và đưa vào quy trình chính thức trong thảo luận NSNN đối với các ngành và các tỉnh thí điểm; biên soạn và chuẩn hoá các tài liệu đào tạo về MTEF; tổ chức đào tạo các đối tượng liên quan đến quản lý NSNN ở Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT và 4 tỉnh thí điểm.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ và định mức chi tiêu NSNN phù hợp với yêu cầu áp dụng cơ chế quản lý NSNN đầu ra.

Xây dựng dự toán NSNN là việc tính toán, xác định các chỉ tiêu tổng hợp và chi tiết về NSNN cho kỳ kế hoạch. Xây dựng dự toán NSNN theo đầu ra và kết quả thực chất là

sự co kéo tăng, giảm và đi đến thoả hiệp về ngân sách giữa các bên có liên quan; hầu như không có sự thảo luận nào về trách nhiệm đảm bảo có được đầu ra và kết quả trong việc chi tiêu số ngân sách được phân bổ. Cũng do đó, các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN luôn bảo đảm được trách nhiệm của mình về sử dụng mức ngân sách được giao trên cơ sở tuân thủ đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức theo quy định; mà không cần quan tâm đến trách nhiệm của việc sử dụng ngân sách có hiệu quả không? đầu ra và kết quả có đạt được không?

Cơ chế quản lý NSNN theo đầu ra và kết quả đòi hỏi các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN phải chịu trách nhiệm về đầu ra và kết quả chi tiêu phần ngân sách được giao. Vì vậy, để ràng buộc cụ thể trách nhiệm sử dụng phần ngân sách được giao với việc thực hiện được các đầu ra, số lượng và chất lượng các đầu ra đã định khi thảo luận về dự toán ngân sách cần thiết phải thay đổi cách thức giao dự toán NSNN hiện nay cho các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN sang thực hiện cơ chế hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao NSNN với các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN.

Cơ chế hợp đồng về sử dụng NSNN đòi hỏi các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN phải xác định cụ thể các đầu ra, các yếu tố đầu vào cần thiết và mức chi phí tối thiểu để thực hiện được các đầu ra đã được xác định, số lượng và chất

lượng của các đầu ra đã được xác định. Từ đó, cơ chế hợp đồng sử dụng NSNN đòi hỏi và cho phép các cơ quan và đơn vị sử dụng NSNN hạch toán và phản ánh đầy đủ, trung thực các mức chi ngân sách cần thiết để hoàn thành được các đầu ra của việc sử dụng các khoản chi tiêu NSNN đã cam kết.

Hiện nay, hướng tới thực hiện cơ chế quản lý NSNN theo đầu ra cần triển khai thực hiện tốt cơ chế tự chủ và tự trách nhiệm áp dụng đối với cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của Nghị định 130/2005/NĐ-CP và Nghị định 43/2006/NĐ-CP. Cùng với quá trình triển khai thực hiện cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm cần thiết phải yêu cầu các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập xây dựng các đầu ra, số lượng và chất lượng các đầu ra; từ tiến tới thực hiện giao dự toán NSNN cho các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập bằng hình thức hợp đồng cam kết về các đầu ra, số lượng và chất lượng của các đầu ra mà cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập tự chịu trách nhiệm.

3.4. Xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá theo kết quả

3.4.1. Phân biệt theo dõi, đánh giá

Hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả là một công cụ quản lý công mạnh mẽ, được sử dụng để trợ giúp cho các

nhà hoạch định chính sách, các nhà lãnh đạo và người dân giám sát tiến độ và minh chứng cho tác động của một dự án, chương trình, chính sách cụ thể. Hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả không tập trung vào quá trình thực hiện các dự án, chương trình, chính sách như hệ thống theo dõi và đánh giá truyền thống mà nó tập trung vào việc cung cấp các phát hiện về các kết quả đạt được, tác động và hệ quả đối với xã hội. Xét trong lĩnh vực quản lý ngân sách có thể hiểu mục đích của theo dõi và đánh giá theo kết quả là nhằm cung cấp thông tin về hiệu quả sử dụng ngân sách, giúp đưa đến các quyết định với đầy đủ thông tin hơn trong việc soạn lập, thông qua kế hoạch ngân sách và tối ưu hóa việc phân bổ nguồn lực. Việc đánh giá ngân sách theo kết quả phải được thực hiện cả trên hai mặt:

- **Mặt lượng:** Đo lường hiệu quả chi ngân sách bằng việc so sánh những kết quả đạt được với những mục tiêu định trước và với những phương tiện đã sử dụng. Công cụ đo lường chủ yếu là các chỉ số đánh giá kết quả.

- **Mặt chất:** Đánh giá sự phù hợp của các mục tiêu chi ngân sách từ đó có thể dẫn đến những sửa đổi về các mục tiêu đã lựa chọn.

Hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả là một trong bốn hệ thống quản lý nhà nước mà mỗi một chính phủ cần phải có: Hệ thống nhân lực, hệ thống tài chính, hệ thống trách nhiệm và hệ thống phản hồi tốt (hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả)[1]. Theo dõi được định nghĩa là một quy trình liên tục thu thập một cách có hệ thống các dữ liệu về các chỉ số đã xác định nhằm giúp cho nhà quản lý và các bên có liên quan chủ yếu của một chương trình/dự án đang thực hiện thấy được mức độ tiến bộ, mức độ đạt được của các mục tiêu cũng như tiến độ trong sử dụng nguồn lực đã được phân bổ[2].

Đánh giá được định nghĩa theo OECD: "là việc nhận xét một cách có hệ thống và khách quan về một dự án đang tiến hành hoặc đã hoàn thành, bao gồm cả việc thiết kế, thực hiện và kết quả của nó. Mục đích là nhằm xác định tính hợp lý và tính hiện thực của các mục tiêu, hiệu quả phát triển, tác động và tính bền vững của dự án. Quá trình đánh giá phải cung cấp các thông tin đáng tin cậy, hữu ích, cho phép áp dụng các bài học rút ra vào tiến trình ra quyết định của cả nhà tài trợ và quốc gia nhận tài trợ"[3].

---

[1] Jody Zall Kusek, Ray C. Rist: Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả (Ngân hàng Thế giới)
[2] Sđd: tr.16
[3] Sđd: tr. 288

Định nghĩa của OECD chủ yếu đề cập đến quá trình phân tích các dự án được tài trợ từ bên ngoài cho một quốc gia và đánh giá như là một công cụ cung cấp thông tin cho các nhà tài trợ và bên nhận tài trợ.

Tuy nhiên theo dõi và đánh giá không chỉ giới hạn trong phạm vi các dự án, theo Ngân hàng Thế giới ngày nay chúng ta không chỉ nhấn mạnh về các kết quả đạt được ở cấp độ các dự án mà còn ở cấp độ của các chương trình, các lĩnh vực, các quốc gia. Theo dõi và đánh giá được coi là công cụ giúp cho việc phân bổ nguồn lực, thiết lập thứ tự ưu tiên, cải tiến quản lý, cung cấp những kinh nghiệm chỉ dẫn và khuyến khích những đóng góp cũng như sự tham gia của xã hội[4]. Như vậy theo Ngân hàng thế giới, theo dõi và đánh giá là một công cụ mang tính hệ thống được áp dụng cho cả quá trình hoạch định, quá trình thực hiện và kết quả của các chính sách. Đứng trên giác độ thực hiện, theo dõi và đánh giá thực sự là một công cụ bởi những hoạt động mang tính kỹ thuật: quan sát, đo lường, phân tích... Tuy nhiên đứng trên tầm vĩ mô trước hết cần phải coi theo dõi và đánh giá là một hoạt động thể chế[5], một phương thức quản lý nhằm đạt tới các giá trị của thông

[4] Tài liệu Ngân hàng thế giới (OED)- Tăng cường khả năng theo dõi và đánh giá ở Châu Phi - 1999

[5] Bernard Perret - Đánh giá chính sách công- nhà xuất bản La Découvert, Paris 2001, trang 3

tin: chính xác, khách quan, minh bạch và giải trình về các chính sách công đã thực hiện.

Theo dõi và đánh giá đều nhằm mục đính thu thập và phân tích có hệ thống thông tin về sự thay đổi từ tình trạng hiện tại đến kết quả mong muốn và nguyên nhân của nó. Cả hai công việc này đều cung cấp các thông tin nhất quán phục vụ cho việc cải thiện tiến trình thực hiện. Đồng thời chúng cũng đều có mốii liên hệ chặt chẽ với quy trình lập chính sách. Việc phân biệt ranh giới giữa theo dõi và đánh giá đôi khi gặp khó khăn và không rõ ràng. Mặc dù vậy có thể dựa trên khái niệm, mục đích cụ thể, trọng tâm công việc, phương pháp và phương thức tiến hành cũng như sử dụng thông tin để phân biệt hai hoạt động này:

Bảng 1: Những điểm khác biệt giữa theo dõi và đánh giá

	THEO DÕI	ĐÁNH GIÁ
Mục tiêu	Các mục tiêu được thực hiện như đã đặt ra	Xác định mục tiêu nào đã đạt được, làm thế nào và tại sao lại đạt hoặc không đạt được các mục tiêu đề ra.
Trọng tâm	Tập trung vào các đầu ra và đóng góp của chúng tới việc đạt được các kết quả dự kiến	Chỉ ra các kết quả dự kiến và ngoài dự kiến. Phân tích chủ yếu về tính phù hợp, hiệu quả, hiệu lực, tác động.
Mục đích	Gắn kết các hoạt động và nguồn lực với mục tiêu	Đánh giá sự đóng góp mang tính nhân quả cụ thể của các hoạt động vào kết quả.
Phương pháp	Các phương pháp định lượng. Dựa vào các dữ liệu thu thập hàng ngày	Các phương pháp định tính và định lượng. Dựa vào số liệu từ nhiều nguồn khác nhau, từ các nguồn thông tin bên ngoài.
Tổ chức thực hiện	Liên tục và có hệ thống. Thường được thực hiện theo chức năng quản lý nội bộ.	Thực hiện theo định kỳ và chuyên sâu bởi các chuyên gia đánh giá độc lập bên ngoài và các bên có liên quan.
Sử dụng	Báo cáo tiến độ cho các nhà quản lý và cảnh báo họ về những vấn đề phát sinh, cung cấp các khả năng chỉnh sửa.	Cung cấp cho các nhà quản lý các thông tin giải trình, bài học kinh nghiệm, nhấn mạnh các thành quả quan trọng hoặc tiềm năng của chính sách, đưa ra các đề xuất cải tiến.

Từ sự phân biệt giữa theo dõi và đánh giá theo bảng 1 cho thấy sự khác nhau về cơ bản giữa chức năng của hoạt động theo dõi và đánh giá và mục đích sử dụng. Theo dõi chủ yếu được tiến hành dựa trên việc thu thập dữ liệu nhằm trả lời các câu hỏi về tiến trình hoạt động:

- Đầu vào có đủ không?

- Các hoạt động có nhất quán với các kế hoạch không?

- Các kế hoạch công việc có đạt được không và có tiến triển theo hướng đạt được các mục tiêu ban đầu và kết quả mong đợi đã dự kiến hay không?

Đánh giá chủ yếu nhằm làm rõ các câu hỏi về sự tương quan giữa kết quả đạt được trên thực tế so với mục tiêu đã dự kiến. Mục đích chính của đánh giá là cải thiện các chính sách phát triển và các hoạt động đầu tư trong tương lai thông qua việc phản hồi các bài học kinh nghiệm, tạo cơ sở cho trách nhiệm giải trình. Đánh giá được định hướng bởi các tiêu chí về thành công: sự phù hợp, sự liên kết, hiệu quả, hiệu lực, tác động.

Tuy có sự khác nhau về nhiều khía cạnh, nhưng theo dõi và đánh giá là một quá trình liên tục có mối liên hệ mật thiết với nhau, không thể tách rời nhau trong quá trình thực

hiện kế hoạch hoạt động của Nhà nước. Theo dõi cung cấp thông tin về tình trạng tương đối của chính sách, chương trình và dự án tại một thời điểm nào đó (hoặc trong một khoảng thời gian nào đó) so với các chỉ tiêu và kết quả mong đợi. Theo dõi thường mang tính miêu tả trong khi đánh giá lại cần phải đưa ra các bằng chứng về việc các chỉ tiêu và kết quả đó có đạt được hay không và tại sao. Như vậy, hệ thống theo dõi, đánh giá dựa vào kết quả được sử dụng như là một công cụ quản lý thiết yếu của khu vực công. Hệ thống này cũng sẽ giúp các cán bộ quản lý phát hiện các điểm yếu của các dự án, chương trình, chính sách và khắc phục chúng.

3.4.2. Các nguyên tắc của hệ thống TD&ĐG

Để hệ thống theo dõi và đánh giá thực sự là một công cụ cung cấp thông tin hữu hiệu, khi xây dựng hệ thống này cần đảm bảo những nguyên tắc nhất định, Uỷ ban hỗ trợ phát triển (DAC) của Tổ chức Hợp tác và phát triển Kinh tế (OECD) đã đặt ra một số các nguyên tắc liên quan đến theo dõi và đánh giá, trợ giúp cho các nhà quản lý. Việt nam cũng đã đưa ra các nguyên tắc thống nhất cho hệ thống theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA. Một số các nguyên tắc này có thể được áp dụng để xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá đối với hiệu quả hoạt động ngân sách nhà nước và cũng là tiêu chí để đánh giá chất lượng của hệ thống này.

Nguyên tắc thứ nhất - Hữu ích

Hệ thống theo dõi và đánh giá phải cung cấp các thông tin thực tiễn, kịp thời, đảm bảo lợi ích và đáp ứng nhu cầu khác nhau của các bên sử dụng thông tin, trở thành cơ sở cho các hoạt động tiếp theo tạo ra kết quả, trợ giúp cho quá trình ra quyết định và quản lý một cách có hiệu quả và hiệu lực.

Nguyên tắc thứ hai - Độc lập

Các hoạt động theo dõi và đánh giá phải có tính độc lập để đảm bảo sự hợp pháp và khách quan cho công tác đánh giá và hạn chế mâu thuẫn tiềm ẩn về lợi ích có thể nảy sinh. Nguyên tắc này không loại trừ việc khuyến khích các nhà quản lý thực hiện theo dõi và đánh giá nội bộ.

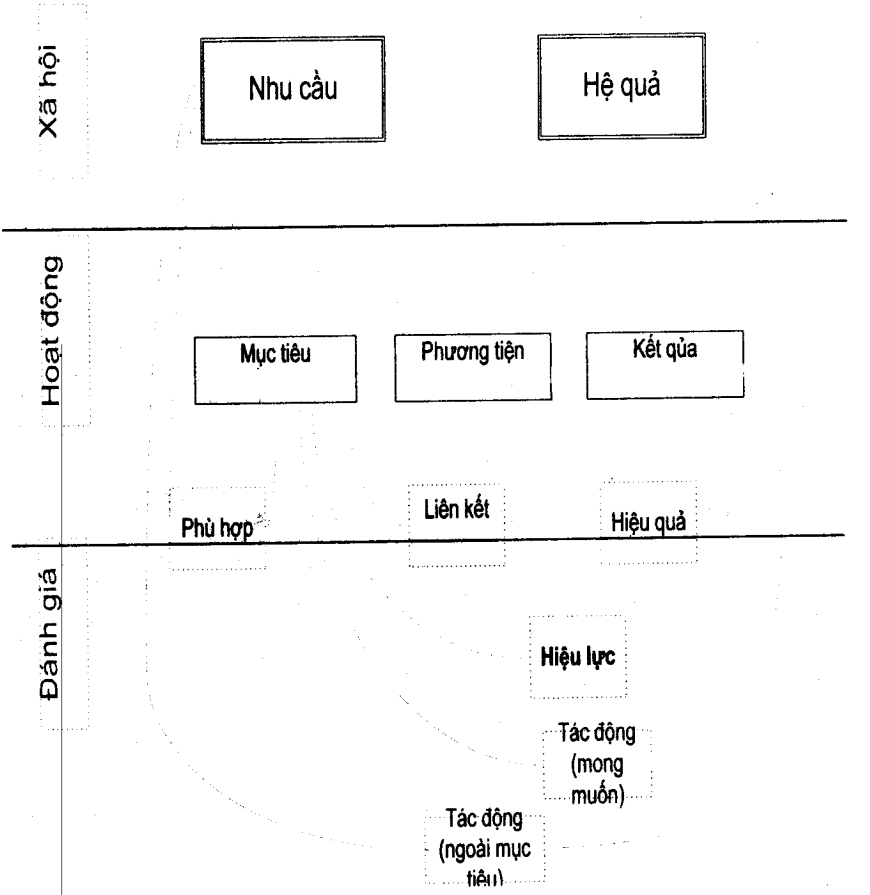
Nguyên tắc thứ ba - Tin cậy

Hệ thống theo dõi và đánh giá cần phải đạt tới sự tin tưởng của người sử dụng thông tin. Tính tin cậy đòi hỏi việc đánh giá phải báo cáo cả những thành công cũng như thất bại. Mức độ tin cậy này phụ thuộc vào khả năng chuyên môn, tính chính xác về kỹ thuật, sự độc lập của người đánh giá và mức độ minh bạch của quá trình đánh giá. Trong đó sự minh bạch của quá trình đánh giá có vai trò thiết yếu để đảm bảo tính tin cậy và hợp pháp của quá trình theo dõi và đánh giá. Để đảm

3.4.3. Các tiêu chí đánh giá NSNN theo kết quả

Một số các tiêu chí cho phép đo lường kết quả và đánh giá hoạt động hiện nay cũng đã được áp dụng ở Việt nam cho việc đánh giá một số các chương trình mục tiêu hoặc các dự án có sử dụng nguồn lực tài trợ của nước ngoài. Việt nam cũng khuyến khích các cơ quan hành chính nhà nước áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO 9000 cho việc đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công. Tuy nhiên Việt nam chưa có một bộ tiêu chí chuẩn để cho phép đánh giá các chính sách công nói chung và chính sách ngân sách nói riêng. Dựa theo bộ tiêu chí đánh giá chính sách công của Pháp và những tiêu chí được xây dựng trong khuân khổ dự án". Tăng cường năng lực theo dõi và đánh giá dự án Việt nam - Ôxtrâylia'' do Bộ kế hoạch và Đầu tư soạn thảo sử dụng cho việc đánh giá các chương trình và dự án ODA ở Việt nam, Việt nam có thể áp dụng các tiêu chí dưới đây để theo dõi và đánh giá hiệu quả ngân sách dựa trên kết quả

Sơ đồ 1: Tiêu chí đánh giá



Trong bảng trên **nhu cầu của xã hội** chính là căn cứ cơ bản để xác định các đầu ra của ngân sách. Một trong những nguyên tắc chính để thiết lập các đầu ra đó là phải tập trung vào yếu tố cung ứng cho bên ngoài của các hàng hóa và dịch vụ công. Yếu tố cung ứng cho bên ngoài đó hay nói cách khác nhu cầu của xã hội có thể giúp cho Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách trả lời những câu hỏi: Sản xuất cái gì? sản xuất như thế nào? sản xuất cho ai?

Các mục tiêu chi ngân sách là những định hướng cụ thể cho các hoạt động ngân sách. Qui trình quản lý ngân sách theo đầu ra, kết quả bắt đầu từ việc xác lập các mục tiêu cho việc lập và phân bổ ngân sách, nó giúp cho các nhà hoạch định chính sách ngân sách xác lập được các thức tự ưu tiên và các kết quả dự kiến đạt được, tạo cơ sở cho việc đánh giá kết quả thực tế đạt được từ các hoạt động ngân sách.

Ví dụ mục tiêu của giáo dục phổ thông

Giáo dục phổ thông có thể đưa ra các mục tiêu tập trung vào ba tiêu chí chính đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của hệ thống giáo dục, bao gồm: Số lượng học sinh tốt nghiệp; tỷ lệ học sinh có việc làm sau khi tốt nghiệp; Giảm bất bình đẳng do thành phần xã hội của cha mẹ học sinh.

Kết quả đạt được của các hoạt động bao gồm sản phẩm đầu ra (outputs) và các tác động, ảnh hưởng, thành quả (outcomes). Việc đặt ra các tiêu chí đánh giá kết quả của hoạt động ngân sách là điều cần thiết để trả lời cho câu hỏi: Đánh giá cái gì trong các hoạt động đó. Căn cứ cơ bản hay nói cách khác những tiêu chí chung để tiến hành đánh giá bao gồm: Sự phù hợp, sự liên kết, hiệu quả, hiệu lực, tác động.

- Đánh giá sự phù hợp (pertinence): Đó là việc đánh giá mức độ phù hợp của các mục tiêu với nhu cầu của xã hội. Yêu cầu các chính sách của chính phủ là phải xác định được các vấn đề của xã hội và giải quyết các vấn đề đó. Một hoạt động ngân sách được coi là phù hợp khi mục tiêu của nó xác định được đúng các nhu cầu của xã hội đã đặt ra và đáp ứng thích đáng các nhu cầu đó. Việc đánh giá sự phù hợp theo yêu cầu của tiêu chuẩn này thường chủ quan và mang tính chuẩn tắc, khó thiết lập các chỉ tiêu mà chủ yếu phải dựa vào các vấn đề lý thuyết về phúc lợi xã hội để đánh giá.

- Đánh giá sự liên kết (coherence); Đó là việc đánh giá sự liên kết giữa các mục tiêu và các phương tiện sử dụng để thực hiện các mục tiêu đó. Cụ thể các mục tiêu cần được xem xét có tính liên kết và bổ trợ cho nhau hay không? các phương tiện về luật pháp, nguồn nhân lực và tài chính được sử dụng có đáp ứng cho việc thực hiện các mục tiêu đó?

- **Đánh giá hiệu lực (effectivenesse):** Đánh giá kết quả so với mục tiêu. Cụ thể kết quả đạt được của các hoạt động có đúng với mục tiêu ban đầu đã đặt ra hay không?

- **Đánh giá hiệu quả (hay còn gọi là hiệu suất - efficiency):** So sánh, đánh giá giữa chi phí với đầu ra. Việc đánh giá này nhằm xác định các nguồn lực tài chính có được sử dụng tốt hay không và các đầu vào được chuyển thành các đầu ra ở mức độ nào.

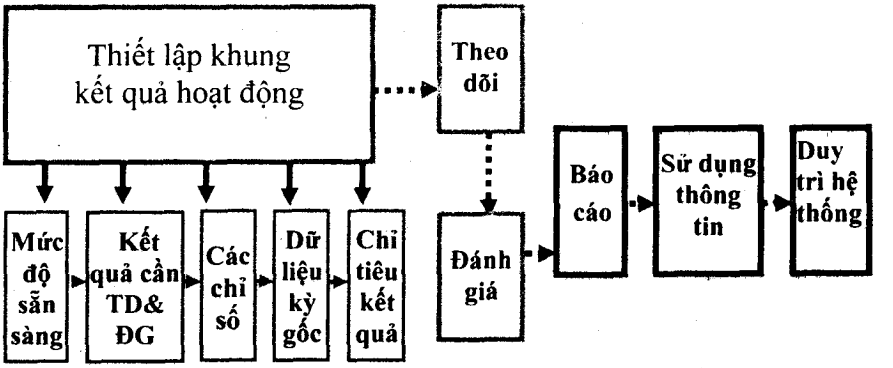
- **Đánh giá tác động (impact):** Đó là việc đánh giá ảnh hưởng của chính sách ngân sách đối với xã hội, tác động này được xác định là có ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực, dù trực tiếp hay gián tiếp. Tác động được đánh giá ở đây là những tác động mang tính hệ thống, hay được gọi là các tác động tổng thể. Đó là các tác động mong muốn (trong mục tiêu) hoặc là những tác động ngoài mong muốn (ngoài mục tiêu).

Ví dụ công cụ đánh giá tác động		
Tác động	**Mong đợi**	**Không mong đợi**
Tích cực (+) Mong muốn	**Bao gồm mức độ đạt được của các mục tiêu tổng thể**	
Tiêu cực (-) Không mong muốn		

Các tiêu chí đánh giá trên chỉ có thể thực hiện được với sự hỗ trợ của các công cụ mang tính kỹ thuật đó là các chỉ số đo lường kết quả cũng như là các phương pháp tiến hành theo dõi và đánh giá.

3.4.4. Các bước xây dựng và duy trì hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả

Các bước xây dựng một hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả được bắt đầu bằng các câu hỏi đầu tiên: *hệ thống bắt đầu từ đâu? vận hành hệ thống này như thế nào? Làm thế nào đảm bảo được hiệu quả và sự bền vững của hệ thống?.* Việc thiết lập các bước cho một hệ hệ thống theo dõi và đánh giá đối với khu vực công trước hết tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng quốc gia và đặc biệt là thể chế chính trị. Bên cạnh đó để hoạt động của hệ thống này có hiệu quả khi thiết kế cần đảm bảo các nguyên tắc đã được trình bày ở trên cũng như cần đảm bảo các nội dung hoạt động chủ yếu của hệ thống để đạt được mục đích sử dụng hệ thống vào qui trình quản lý NSNN theo kết quả. Xây dựng một hệ thống theo dõi và đánh giá hoàn chỉnh về cơ bản phải bao gồm các phần hành theo sơ đồ sau:



3.4.4.1. Thiết lập khung kết quả hoạt động

Thiết lập khung kết quả hoạt động đó là việc tạo lập cở sở cho hoạt động theo dõi và đánh giá, bao gồm các bước sau:

Đánh giá mức độ sẵn sàng

Việc đánh giá mức độ sẵn sàng được các chuyên gia của các tổ chức quốc tế coi là bước có tính chất quyết định và đặt nền móng cho hệ thống theo dõi và đánh giá. Nó cho phép đánh giá được quyết tâm chính trị và năng lực của một quốc gia đối với việc xây dựng, sử dụng và duy trì hệ thống theo dõi và đánh giá. Việc đánh giá mức độ sẵn sàng cho phép xác định điều kiện cụ thể để thiết lập hệ thống theo dõi và đánh giá.

Nội dung chính của bước đánh giá mức độ sẵn sàng bao gồm:

- Xem xét động cơ và sự cần thiết phải thiết kế và xây dựng một hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả;

- Đánh giá vai trò, trách nhiệm của các tổ chức (Quốc hội, Kiểm toán,Chính phủ; chính quyền trung ương, địa phương...) và cấu trúc hiện tại của theo dõi và đánh giá kết quả hoạt động của Chính phủ;

- Xác định yêu cầu xây dựng năng lực đối với hệ thống theo dõi và đánh giá: cho phép đánh giá được năng lực hiện có, định hướng được các rào cản về nguồn lực tài chính, năng lực chuyên môn... khi thiết lập hệ thống theo dõi và đánh giá.

Bảng 3: Tám câu hỏi cơ bản đánh giá mức độ sẵn sàng

1) Áp lực tiềm ẩn nào đòi hỏi phải có một hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả và tại sao?
2) Ai ủng hộ cho sự cần thiết của hệ thống GSĐG?
3) Động cơ của các nhà bảo trợ đối với hệ thống?
4) Ai sẽ sở hữu hệ thống, ai hưởng lợi từ hệ thống và họ cần có bao nhiêu thông tin?
5) Hệ thống này sẽ hỗ trợ tốt hơn như thế nào cho sự phân bổ nguồn lực và việc đạt được các mục tiêu?
6) Phản ứng và xử lý thế nào với các thông tin phản hồi về tiêu cực và bất lợi do theo dõi và đánh giá đưa ra?
7) Năng lực hiện tại để hỗ trợ cho hệ thống theo dõi và đánh giá nằm ở đâu?
8) Mối liên hệ giữa hệ thống GSĐG với các dự án, chương trình, ngành và các mục tiêu quốc gia như thế nào?

Xác định mục tiêu và lựa chọn các kết quả cần theo dõi và đánh giá.

Xác định mục tiêu là một phần của quá trình ra quyết định. Tất cả các chính phủ đều phải đặt ra mục tiêu dù có hay không khả năng xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá. Xuất phát từ các mục tiêu bước tiếp theo là lựa chọn các kết quả cần theo dõi và đánh giá. Các kết quả này chỉ ra con đường nào cần phải đi của hệ thống theo dõi và đánh giá. Bước thứ hai của việc xây dựng xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá là cơ sở tạo ra một khung logic về kết quả hoạt động mà ở đó đầu vào, các hoạt động, đầu ra và kết quả đều được suy ra từ việc xác định các mục tiêu chiến lược dài hạn. Các chỉ số, dữ liệu về tình trạng ban đầu và các chỉ tiêu, tất cả đều bắt nguồn từ các kết quả.

Bảng 4: Các vấn đề đặt ra khi lựa chọn các kết quả cần theo dõi và đánh giá

1) Tầm quan trọng của các kết quả;
2) Các vấn đề cần xem xét khi lựa chọn các kết quả cần theo dõi và đánh giá (Các ưu tiên chiến lược? các kết quả mong muốn?);
3) Tầm quan trọng của việc xây dựng một quá trình tham vấn có sự tham gia của các bên hữu quan;
4) Quá trình tổng thể để xác định và thống nhất về các kết quả: xác định người đại diện và mối quan tâm của các bên hữu quan, tuyên bố về khả năng cải thiện các kết quả, xây dựng kế hoạch theo dõi và đánh giá các kết quả mong muốn.

Lựa chọn các chỉ số then chốt để theo dõi kết quả

Các chỉ số là những biến số định tính hoặc định lượng đóng vai trò là phương tiện đơn giản và tin cậy để đo lường mức độ hoàn thành của các mục tiêu. Khó khăn cho việc quyết định theo dõi cái gì là việc lựa chọn các chỉ số để nắm bắt được những thay đổi trong quá trình hoạt động. Các chỉ số theo dõi kết quả hoạt động phải được xây dựng ở mọi cấp của hệ thống theo dõi và đánh giá nhằm theo dõi tiến độ đối với đầu vào, hoạt động, đầu ra và tác động. Việc lựa chọn các chỉ

số là một quá trình lặp đi, lặp lại nhiều lần dựa trên sự bàn bạc giữa các bên hữu quan có liên quan đến quá trình quản lý, bao gồm các bước: lấy ý kiến tập thể, đánh giá từng ý kiến, thu hẹp danh sách các ý kiến và cuối cùng lập kế hoạch theo dõi các chỉ số. Trong việc lựa chọn các chỉ số cần phải tuân theo các tiêu chí đã xác định và đặt ra những câu hỏi để khẳng định tính phù hợp của chỉ số.

Bảng 5: Tiêu chí của các chỉ số

Tiêu chí SMART	*Tiêu chí CREAM*
S (Simple, Speccific): Đơn giản, cụ thể M (Measurable): Đo lường được A (Attributable, Attainable): Tính cấu thành R (Reliable, Relevant): Đáng tin cậy, phù hợp T (Timely): Kịp thời	C (Clear) : Rõ ràng R (Relevant): Phù hợp E (Economic): Tiết kiệm A (Adequate): Thỏa đáng M (Monitorable): Có thể theo dõi

Hiện nay tiêu chí SMART là tiêu chí nền tảng được sử dụng để theo dõi và đánh giá các dự án ODA ở Việt nam. Các chuyên gia của Ngân hàng thế giới (WB) khuyến nghị các

nước sử dụng tiêu chí CREAM để theo dõi và đánh giá lĩnh vực công. Cũng theo các chuyên gia này khi thiết lập hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả nên bắt đầu với các chỉ số đơn giản và có thể lượng hóa hơn là bắt đầu với các chỉ số định tính. Ngoài tiêu chí SMART và CREAM một số tổ chức hoặc quốc gia sử dụng các tiêu chí khác: Ví dụ: JICA (Japan international Cooperation Agency) nêu ra 4 tiêu chí để xác định một chỉ số tốt: Trực tiếp, hợp lệ, khách quan, thực tiễn và tương xứng. Cộng Hòa Pháp đưa ra các chỉ số để đánh giá kết quả các chương trình ngân sách theo kết quả đầu ra:

- Phù hợp (Pertinents): thống nhất với mục tiêu, liên quan đến nội dung chủ đạo của kết quả cần đạt được, cho phép đánh giá một cách chính xác, khách quan, tránh được những hệ quả trái với mong muốn.

- Hữu ích (Utiles): có thể sử dụng được một cách thường xuyên, dễ so sánh, đối chiếu, dễ hiểu, dễ sử dụng.

- Bền vững (Solide): bền vững, độ tin cậy cao, chi phí xây dựng hợp lý.

- Xác minh và kiểm định được (Véritables et Auditables)

Xác định dữ liệu kỳ gốc

Việc xác định dữ liệu kỳ gốc cho phép trả lời câu hỏi về tình trạng ban đầu: Hiện nay chúng ta đang ở đâu so với kết quả mà chúng ta đang tìm cách đạt được?. Dữ liệu kỳ gốc là thông tin mang tính định lượng hoặc định tính, là phép đo đầu tiên của các chỉ số, được sử dụng ngay trước giai đoạn theo dõi và đánh giá. Các kết quả hoạt động kỳ gốc xác định điểm xuất phát cho quá trình theo dõi và đánh giá kết quả sau này. Nó cung cấp thông tin cho các nhà quản lý về điều kiện hiện tại trước khi bắt đầu dự báo các chỉ tiêu cho các chương trình/dự án/chính sách trong tương lai. Nội dung chủ yếu của bước này bao gồm:

- Thiết lập số liệu tình trạng ban đầu cho các chỉ số: Ví dụ kết quả mong đợi về giáo dục năm 2007: Các kết quả học tập ở cấp tiểu học của trẻ em được cải thiện; Chỉ số: tỉ lệ trẻ em lớp 5 có điểm môn toán từ 7/10 trở lên; Số liệu tình trạng ban đầu: năm 2006, 75% có điểm môn toán từ 7/10 trở lên.

- Thu thập thông tin về tình trạng ban đầu cho từng chỉ số.

- Thiết kế và so sánh các phương pháp thu thập số liệu: nhằm đưa ra các quyết định về cách thức thu thập số liệu như phỏng vấn, điều tra, thí điểm thực tế hoặc theo kinh nghiệm của các nước. Không loại trừ việc thuê các chuyên gia hoặc các tổ chức cung cấp dịch vụ tư nhân, các cơ quan nghiên cứu và thống kê vào việc thu thập số liệu.

Lựa chọn chỉ tiêu kết quả

Chỉ tiêu kết quả là một mục tiêu cụ thể mà tổ chức, quốc gia, xã hội mong muốn đạt tới trong một khoảng thời gian nhất định được lượng hóa bằng con số.

Các chỉ tiêu về kết quả được xây dựng dựa trên kết quả mong đợi, chỉ số và các thông tin tình trạng ban đầu (dữ liệu kỳ gốc). Các chỉ tiêu này được xác định bằng cách cộng thêm một mức độ cải thiện mong muốn vào các mức của chỉ số kỳ gốc.

Khi lựa chọn các chỉ tiêu kết quả, điểm quan trọng đầu tiên đó là phải xác định được các dữ liệu kỳ gốc, tiếp theo cần tính đến khả năng của các nguồn lực đầu vào cần thiết và thời gian phù hợp cho các chỉ tiêu. Việc thiết lập các chỉ tiêu kết quả dài hạn (dài hơn 3- 4 năm) được cho là có nhiều rủi ro do không dự đoán được một cách đáng tin cậy cơ sở nguồn lực đầu vào. Vì vậy khi xác định các mục tiêu chiến lược dài hạn khuyến nghị đưa ra đó là cần xây dựng các chỉ tiêu quá độ theo các chu kỳ thời gian nhất định. Bên cạnh đó tính linh hoạt đóng vai trò quan trọng trong việc xác định các chỉ tiêu để thích ứng với những thay đổi về các nguồn lực đầu vào có thể nảy sinh, trong trường hợp đó các chỉ tiêu khoảng (ví dụ 70%- 75%) sẽ được ưu tiên hơn các chỉ tiêu cứng (ví dụ 70%) về kết quả.

Việc xác định các chỉ tiêu kết quả là bước cuối cùng trong việc xây dựng khung kết quả hoạt động. Khung kết quả này là cơ sở cho việc lập kế hoạch ngân sách, phân bổ nguồn lực, tổ chức bộ máy...

Sau khi thiết lập xong khung kết quả hoạt động, các bước tiếp theo của hệ thống theo dõi và đánh giá đó là theo dõi và đánh giá. Các bước này có mối quan hệ tương tác và bổ khuyết cho nhau nhằm hỗ trợ cho quá trình quản lý dựa trên kết quả.

3.4.4.2. Theo dõi

Bước này đòi hỏi kết hợp cả hai loại theo dõi: Theo dõi thực hiện và theo dõi kết quả.

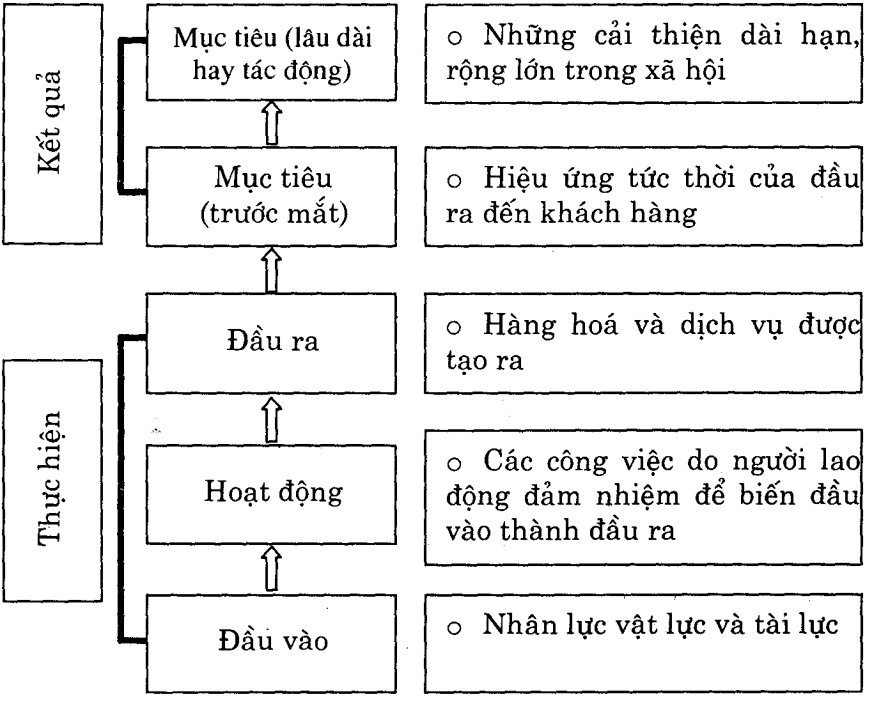
- Theo dõi thực hiện: thu thập các dữ liệu về đầu vào, hoạt động và đầu ra. Cho biết việc sử dụng các đầu vào và các hoạt động để tạo ra các đầu ra tốt ở mức độ nào

- Theo dõi kết quả: thu thập dữ liệu về đầu ra và mức độ đóng góp của đầu ra đối với việc đạt được các kết quả mong muốn

Sự kết hợp cả hai loại theo dõi sẽ cung cấp thông tin một cách có hệ thống về quá trình tạo ra các đầu ra và mức độ đạt được các kết quả dự kiến.

Khi xây dựng hệ thống theo dõi cần đảm bảo các nguyên tắc cơ bản đó là: Nhận biết và xác định nhu cầu thông tin về kết quả hoạt động ở mọi cấp quản lý; Cần thiết phải phổ biến thông tin về kết quả hoạt động theo chiều ngang và cả theo chiều dọc của hệ thống; Phân định rõ trách nhiệm ở các cấp; kết quả thu được phải thông qua sự hợp tác trong và ngoài tổ chức. Tiêu chuẩn chất lượng của hệ thống theo dõi được đo lường bằng tính tin cậy, tính kịp thời và giá trị thông tin.

Sơ đồ 4: Theo dõi dựa theo kết quả



3.4.4.3. Đánh giá

Bước theo dõi nhằm tìm ra những thay đổi theo kế hoạch dự kiến của quá trình tạo ra kết quả. Bước đánh giá sẽ cho phép tìm ra những nguyên nhân và bằng chứng của các thay đổi đó. Để tiến hành hoạt động đánh giá cần lựa chọn thời điểm thực hiện đánh giá và các loại hình đánh giá phù hợp:

Lựa chọn thời điểm thực hiện đánh giá: trong toàn bộ qui trình quản lý việc sử dụng các thông tin đánh giá đều hữu ích và phù hợp. Tuy nhiên các trường hợp sau đây, sử dụng đánh giá là điều thiết yếu:

- Đo lường các chỉ số then chốt cho thấy kết quả thực tế và kết quả dự kiến đi chệch nhau;

- Các chỉ số về kết quả hoạt động cho thấy việc thiết kế các kế hoạch đề xuất và quá trình thực hiện không mang lại kết quả hoặc kém hiệu quả;

- Phân bổ nguồn lực giữa các chính sách, dự án, chương trình dàn trải thiếu các ưu tiên chiến lược.

- Các dự án, chương trình, chính sách tương tự nhau lại cho các bằng chứng trái ngược nhau về kết quả.

Các loại hình đánh giá được sử dụng: việc sử dụng loại hình đáng giá nào tuỳ thuộc vào nhu cầu của người quản

lý, có bảy loại hình đánh giá có thể được lựa chọn theo "chuỗi logic kết quả":

- Đánh giá trước khi thực hiện các chương trình, dự án, chính sách;

- Đánh giá theo quá trình thực hiện;

- Thẩm định nhanh;

- Nghiên cứu tình huống điển hình;

- Đánh giá tác động;

- Siêu đánh giá (khảo sát toàn bộ các loại đánh giá một cách có hệ thống).

3.4.4.3. Báo cáo và sử dụng các thông tin phát hiện

Báo cáo về kết quả hoạt động

Là bước quan trọng trong quá trình hoạt động của hệ thống theo dõi và đánh giá. Số liệu về kết quả hoạt động từ theo dõi và đánh giá cần được phân tích và báo cáo để các nhà quản lý nắm bắt được thông tin, đưa ra các quyết định hoàn thiện các chính sách, chương trình, dự án.

Nội dung thiết yếu của báo cáo phải xác định được báo cáo cái gì? báo cáo khi nào và cho ai?

Về tính kỹ thuật: Báo cáo trình bày các dữ liệu về kết quả hoạt động phải theo các biểu mẫu rõ ràng dễ hiểu.

Về hình thức báo cáo: dưới dạng tóm tắt bằng văn bản; tóm tắt tổng quan (ngắn gọn từ 1- 4 trang); trình bày bằng lời; trình bày trực quan (bằng đồ thị, hình vẽ, bản đồ)

Lựa chọn nội dung báo cáo cũng như hình thức báo cáo trước hết cần xác định mục đích sử dụng thông tin từ hoạt động theo dõi, đánh giá (để minh hoạ cho tính trách nhiệm, để thuyết phục, để tìm hiểu tình hình...), tiếp theo cần hiểu rõ và định hướng vào người nghe và sử dụng thông tin.

Sử dụng các thông tin phát hiện:

Sử dụng các thông tin phát hiện để nâng cao kết quả hoạt động là mục đích chính của việc xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả. Mục đích này không chỉ nhằm thu thập các thông tin liên tục về kết quả mà còn phải đưa được các thông tin này đến người sử dụng một cách kịp thời và dùng các thông tin vào quản lý.

Đối với lĩnh vực quản lý NSNN việc sử dụng các phát hiện sẽ giúp cho việc xây dựng dự toán ngân sách có đủ luận chứng và đưa ra được các quyết định tăng hoặc giảm ngân sách. Bên cạnh đó các thông tin phát hiện giúp giải trình cho Quốc hội cũng như công chúng về tính trách nhiệm trong việc sử dụng nguồn lực. Việc chia sẻ thông tin từ hệ thống theo dõi và đánh giá đối với các hệ thống quản lý khác cũng tạo ra mối

quan hệ hợp tác tốt hơn và góp phần vào hiệu quả hoạt động của các hệ thống này.

3.4.4.4. Duy trì hệ thống theo dõi và đánh giá

Để duy trì hệ thống theo dõi và đánh giá cần các vấn đề thiết yếu sau:

Nhu cầu theo dõi và đánh giá,

Xác lập vai trò, trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng cho tổ chức và cá nhân tham gia,

Thông tin của hệ thống đáng tin cậy, rõ ràng và được kiểm chứng độc lập

Tính trách nhiệm của nhà nước (Quốc hội, chính phủ) và các tổ chức thuộc nhà nước.

Năng lực chuyên môn và nguồn lực tài chính.

Có động cơ khuyến khích phù hợp cho các nhân viên và các bên hữu quan (động cơ khuyến khích về mặt tổ chức, tài chính, chính trị và hỗ trợ kỹ thuật...)

Việc xây dựng và duy trì một hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả là nỗ lực lâu dài của mỗi một quốc gia, sẽ có rất nhiều khó khăn và vấn đề nảy sinh khi xây dựng, vận hành và duy trì hệ thống này. Để có thể triển khai hệ thống

này ở Việt nam trước hết chúng ta phải đạt đến một mức độ sẵn sàng từ các cấp quản lý, bồi dưỡng nguồn nhân lực đủ trình độ chuyên môn. Đó sẽ là những thách thức lớn nhất đối với hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả của Việt nam.

3.4.5. Tổ chức hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả

Có nhiều mô hình tổ chức hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả mà chúng ta có thể tham khảo từ kinh nghiệm của các nước khi xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá của Việt nam.

Mô hình toàn diện: Thiết lập một hệ thống theo dõi và đánh giá cho toàn bộ các cơ quan của chính phủ, bao trùm nhiều lĩnh vực và chính sách. Khó khăn khi áp dụng mô hình này đó là không đủ khả năng để đưa tất cả các Bộ, ngành chuyển động một cách đồng bộ.

Mô hình bộ phận: Các bộ, ngành, các cấp chính quyền (trung ương, địa phương) xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá khác nhau, hoặc hệ thống theo dõi và đánh giá chỉ tập chung một số lĩnh vực quan trọng, một chương trình cụ thể.

Mô hình hỗn hợp: Kết hợp cả hai mô hình trên, một số lĩnh vực được theo dõi và đánh giá toàn diện, một số lĩnh vực manh tính bộ phận.

Cho dù áp dụng mô hình nào các chuyên gia quốc tế cũng đều đưa ra khuyến nghị nên tiến hành xây dựng thí điểm hệ thống theo dõi và đánh giá. Chiến lược tốt nhất để đưa hệ thống theo dõi và đánh giá này vào vận hành đó là thí điểm tại một vài Bộ, ngành. Cũng theo kinh nghiệm của các nước phát triển như Mỹ, Pháp, Hàn Quốc với mô hình tổ chức nào thì hệ thống theo dõi và đánh giá xây dựng cho Việt nam về cơ bản sẽ bao gồm hai vòng:

Theo dõi và đánh giá bên trong hay còn gọi là theo dõi và đánh giá nội bộ: Các Sở, ngành ở cấp tỉnh, thành phố và các Bộ, ngành ở cấp trung ương tự theo dõi và đánh tình hình và kết quả hoạt động của mình theo cơ chế tự xây dựng và thực hiện. Việc theo dõi, đánh giá này tập trung vào việc thực hiện các mục tiêu kế hoạch đúng thời gian, trong khuôn khổ ngân sách với kết quả mong đợi. Tổ chức bộ máy đánh giá sẽ là các bộ phận chuyên trách của các Bộ, các Sở hoặc thông qua kiểm toán nội bộ tại các đơn vị. Việc theo dõi và đánh giá của các cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ đối với hoạt động của các Bộ, ngành và với các cơ quan khác thuộc chính phủ cũng được coi là theo dõi và đánh giá nội bộ.

Theo dõi và đánh giá từ bên ngoài: Ở cấp quốc gia được thực hiện bởi Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước và người

dân đối với các hoạt động của Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương. Ở cấp địa phương được thực hiện bởi HĐND các cấp đối với UBND và các sở, ngành, phòng ban. Hoạt động theo dõi và đánh giá từ bên ngoài có tính độc lập, khách quan, tập trung vào các lĩnh vực quan trọng, then chốt, cung cấp các thông tin cho việc hoạch định các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Để tiến tới có thể xây dựng một hệ thống theo dõi và đánh giá theo mô hình toàn diện, sự phối hợp và liên kết giữa theo dõi và đánh giá bên trong với theo dõi và đánh giá từ bên ngoài là rất cần thiết. Để đảm bảo tính đồng bộ, chính phủ có thể thiết lập một hệ thống theo dõi và đánh giá độc lập với các cơ quan khác thuộc chính phủ, kết hợp với các Uỷ ban chuyên trách của Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước.

Để có thể tổ chức một hệ thống theo dõi và đánh giá dựa trến kết quả có chất lượng, đáp ứng yêu cầu đổi mới phương thức quản lý nhà nước và NSNN cần đảm bảo các yêu cầu sau:

i) Hợp nhất theo chiều dọc: thống nhất về mục tiêu chung, chiến lược và kế hoạch từ trung ương đến địa phương.

ii) Hợp nhất theo theo chiều ngang: liên kết chức năng của các Bộ, Sở, ngành, các cơ quan hữu quan để triển khai đồng bộ các chính sách.

iii) Hợp nhất nguồn lực con người: tổ chức và khai thác tiềm năng con người, thu hút sự tham gia của các chuyên gia trong nước và quốc tế, của khu vực công và khu vực tư, có cơ chế khuyến khích động cơ làm việc.

v) Có chỉ số và chỉ tiêu đo lường kết quả.

vi) Các hệ thống quản lý được xây dựng phù hợp với cơ chế quản lý theo kết quả đầu ra.

vii) Phân cấp và ủy quyền trách nhiệm.

Hợp nhất về hệ thống thông tin và liên lạc: nối kết hệ thống thông tin và liên lạc giữa các bộ phận của các Bộ, Sở, Ban, Ngành thông qua mạng internet (Workfow).

KẾT LUẬN

Một trong những hiện tượng toàn cầu và nổi bật trong vòng 30 năm qua là vấn đề cải cách quản lý NSNN theo định hướng kết quả mà Việt nam cũng không phải là ngoại lệ. Những năm gần đây, Nhà nước đã ban hành hàng loạt các chính sách giao quyền tự chủ nhằm đổi mới hoạt động của các cơ quan hành chính và đơn vị cung cấp dịch vụ công lập nhằm có được dịch vụ công tốt hơn cho người dân. Tuy nhiên, nhiều vấn đề bất cập trong việc cân bằng giữa quyền hạn và trách nhiệm giải trình về kết quả đầu ra của đơn vị cung cấp dịch vụ đã và đang được dịp bộc lộ rõ nét. Trong khuôn khổ của cuốn sách này, tập thể tác giả mong muốn đóng góp một phần cơ sở lý luận và thực tiễn nhằm giúp các nhà hoạch định chính sách, cũng như các nhà quản lý trong lĩnh vực Tài chính Công nhìn nhận rõ hơn và có những cơ chế quản lý NSNN theo định hướng kết quả đầu ra hữu hiệu hơn, xứng đáng với giá trị đồng thuế mà người dân đóng góp cho Nhà nước. Cuốn sách cũng đưa ra một số gợi ý ban đầu về định hướng cải cách khi Việt Nam chuyển đổi sang phương thức quản lý NSNN theo kết quả đầu ra và giảm thiểu các vấn đề có thể nảy sinh trong quá trình cải cách.

Cuối cùng thay cho lời kết chúng tôi muốn trích ra đây lời khuyên của các chuyên gia Ngân hàng Phát triển châu Á

(ADB) khi bàn về lộ trình cải cách quản lý chi tiêu công của các nước đang phát triển.

Vận dụng đúng những nguyên lý cơ bản

- Thúc đẩy, cổ vũ môi trường ủng hộ và đòi hỏi kết quả hoạt động trước khi giới thiệu ngân sách hoạt động hay ngân sách đầu ra
- Kiểm soát đầu vào tốt trước khi tìm cách kiểm soát đầu ra
- Kế toán tiền mặt tốt trước khi thực hiện kế toán dồn tích
- Thiết lập kiểm soát bên ngoài vững chắc trước khi bàn đến kiểm soát nội bộ
- Thiết lập kiểm soát nội bộ trước khi đặt ra vấn đề trách nhiệm nhà quản lý
- Vận hành hệ thống kế toán tin cậy trước khi thiết lập hệ thống quản lý tài chính hợp nhất
- Lập ngân sách theo công việc phải hoàn thành (*đầu ra*) trước khi lập ngân sách theo kết quả cuối cùng (*kết quả*)

- Đảm bảo hiệu lực của các hợp đồng trong khu vực tư nhân trước khi bàn đến hợp đồng thực hiện giữa khu vực công cộng với khu vực tư nhân
- Có hệ thống kiểm toán tài chính hữu hiệu trước khi chuyển sang kiểm toán hoạt động
- Thông qua và đảm bảo ngân sách chắc chắn cho các đơn vị trước khi yêu cầu nhà quản lý sử dụng nguồn lực được giao một cách hiệu quả

Nguồn: Public Expenditure Management Handbook, Ngân hàng Thế giới, 2000

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới với sự hợp tác của nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích (2005), *Việt Nam Quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo,* Nxb Tài chính.

2. Cẩm nang theo dõi và đánh giá - Bộ kế hoạch và Đầu tư - tháng 9/2005. Dự án "Tăng cường năng lực theo dõi và đánh giá dự án Việt nam - Ôxtrâylia''

3. Đánh giá chính sách công (l'evaluation des politiques publiques) - nhà xuất bản La Decouverte Paris 2001, *Bernard Perret*

4. Chính phủ Việt Nam (2002), *Nghị định số10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu.*

5. Chính phủ Việt Nam (1999), *Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao.*

6. Chính phủ Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể thao.*

7. Chính phủ Việt Nam, 2003. *Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo.* Hà Nội.

8. Phạm Huy Dũng, Nguyễn Thị Kim Chúc (2004), *Bệnh viện tự chủ: Thực trạng, hướng phát triển và bước đi,* Tài liệu hội thảo: Hội nghị sỹ là thầy thuốc của Việt Nam (VIMPO) - Tổ chức y tế thế giới (WHO)

9. Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam (2004), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2004 - Nghèo*, Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam.

10. Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam (2005), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2005 - Quản lý và Điều hành*, Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam.

11. Mười bước tiến đến Hệ thống Giám sát và Đánh giá dựa trên Kết quả, *Jody Zall Kusek & Ray C. Rist,* Sách tham khảo- Ngân hàng thế giới, Nxb Văn hóa - Thông tin năm 2005

12. Phương thức quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra kinh nghiệm quốc tế và khả năng vận dụng vào Việt

nam, *Lê Tiến Phúc,* Chuyên đề nghiên cứu khoa học - Viện khoa học Tài chính tháng, Học viện Tài chính, năm 2004

13. Quốc hội Việt Nam (1996), *Luật Ngân sách Nhà nước*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

14. Stiglitz Joseph E. (1995), Kinh tế học công cộng, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

15. Tạp chí kế toán

16. Tăng cường khả năng theo dõi và đánh giá ở Châu Phi năm 1999, WB (OED)

17. Theo dõi và đánh giá: Công cụ, phương pháp và tiếp cận (Suivi & Evaluation: quelques outils, methodes et approches) WB, (OED).

18. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 Phê duyệt chương trình tổng thể Cải cách Hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

19. A guide to the Management of the Departmental Budgeting - New Zealand

20. Campo SalvatoreSchiavo and Tommasi Daniel , Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, 1999.

21. Hyman David N (1999), Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, The Dryden Press, USA

22. La Demarche de Performance: Strategie, Objectifs, Indicateurs - Guide mộthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er aoỷt 2001

23. Budget Reform Handbook – Outputs

24. Guidelines for Public Expenditure Management – IMF, *Section3: Budget Preparation*

25. Introducing Result-Based Approches into Public Sector Management Processes: The Philippines Experiences

26. Monitoring and Evaluation - Guidelines for Country Gateway Implementation Grants Funded by the Development Gateway Foundation- Acknowledgment. WB

27. Output Based Budgeting & the Management of Performance, Tyrone MCarlin, Macquarie Graduate School of Management

28. Performance and Management Assessments

29. Promoting Results Based Management in the Public Sectors of Developing Countries, Paper by Cedric

Saldanha, Sr. Director for Governance and Regional Cooperation, Asian Development Bank,Presented at the Roundtable on Better Measuring, Monitoring, and Managing for Results5-6 June 2002, World Bank, Washington, D.C.

30. Schick Allen (1998), A contemporary Approach to Public Expenditure Management, The W.B

31. Tài liệu từ các trang Web:

www.mof.gov.vn

www. minefi.gouv.fr

www.extralolf.gouv.fr.

www.adb.org

www.oecd.org

www.worldbank.org

.....

MỤC LỤC

Trang

LỜI NÓI ĐẦU 3

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA 7

1.1 Tổng quan về quản lý NSNN theo kết quả đầu ra 7

1.1.1 Sự cần thiết của quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 7

1.1.2 Khái niệm cơ bản về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 10

1.1.3 Những đặc điểm cơ bản của phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 13

1.1.4 Ý nghĩa của phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 17

1.1.5 Quy trình quản lý ngân sánh Nhà nước theo kết quả đầu ra 19

1.2 Quy trình xây dựng dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra 24

1.2.1 Xây dựng khuôn khổ dự toán ngân sách tầm vĩ mô 25

1..2.2 Xây dựng dự toán ngân sách tại cơ sở 28

1.2.3 Thảo luận, tổng hợp và phê chuẩn dự toán ngân sách Nhà nước 38

1.3 Kinh nghiệm quốc tế về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 39

1.3.1 Kinh nghiệm Cộng hòa Pháp 39

1.3.2 Kinh nghiệm Newzealand 51

1.3.3 Kinh nghiệm Hoa kỳ 59

1.3.4 Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế 65

CHƯƠNG 2: ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NSNN HƯỚNG THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA Ở VIỆT NAM 73

2.1 Xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam 73

2.1.1 Xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam theo luật NSNN 2002 73

2.1.2 Những vấn đề đặt ra về xây dựng dự toán NSNN ở Việt Nam 78

2.2 Cơ sở pháp lý hiện hành của quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra 83

2.3 Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập 89

2.3.1 Sự cần thiết khách quan của cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập 89

2.3.2 Cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập 92

2.3.3 Đánh giá quá trình thực hiện giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập 98

2.4 Những thách thức trong quá trình chuyển sang hướng quản lý NSNN theo kết quả đầu ra 114

CHƯƠNG 3: MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỂ CÓ THỂ ÁP DỤNG QUẢN LÝ NSNN THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA Ở VIỆT NAM 119

3.1 Giải pháp về thể chế 119

3.2 Giải pháp về kế hoạch 125

3.3 Giải pháp về quản lý tài chính, ngân sách 136

3.4 Xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá theo kết quả 142

3.4.1 Phân biệt theo dõi, đánh giá 142

3.4.2 Các nguyên tắc của hệ thống theo dõi và đánh giá 149

3.4.3 Các tiêu chí đánh giá NSNN theo kết quả. 153

3.4.4 Các bước xây dựng và duy trì hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả 158

3.4.5 Tổ chức hệ thống theo dõi và đánh giá theo kết quả: 173

KẾT LUẬN 177

Danh mục tài liệu tham khảo 180

QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA VÀ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG Ở VIỆT NAM

Chịu trách nhiệm xuất bản

HÀ TẤT THẮNG

Biên tập và soát bản in

PHẠM VĂN GIÁP

Trình bày bìa

PHẠM THUÝ LIỄU

In 500 cuốn khổ 14,5x20,5 cm tại Công ty TNHH in Hà Việt. Số đăng ký xuất bản: 114-2008/CXB-12/LĐXH, Quyết định xuất bản số: 21/QĐ-NXBLĐXH cấp ngày 28/1/2008. In xong và nộp lưu chiểu Quý I-2008.